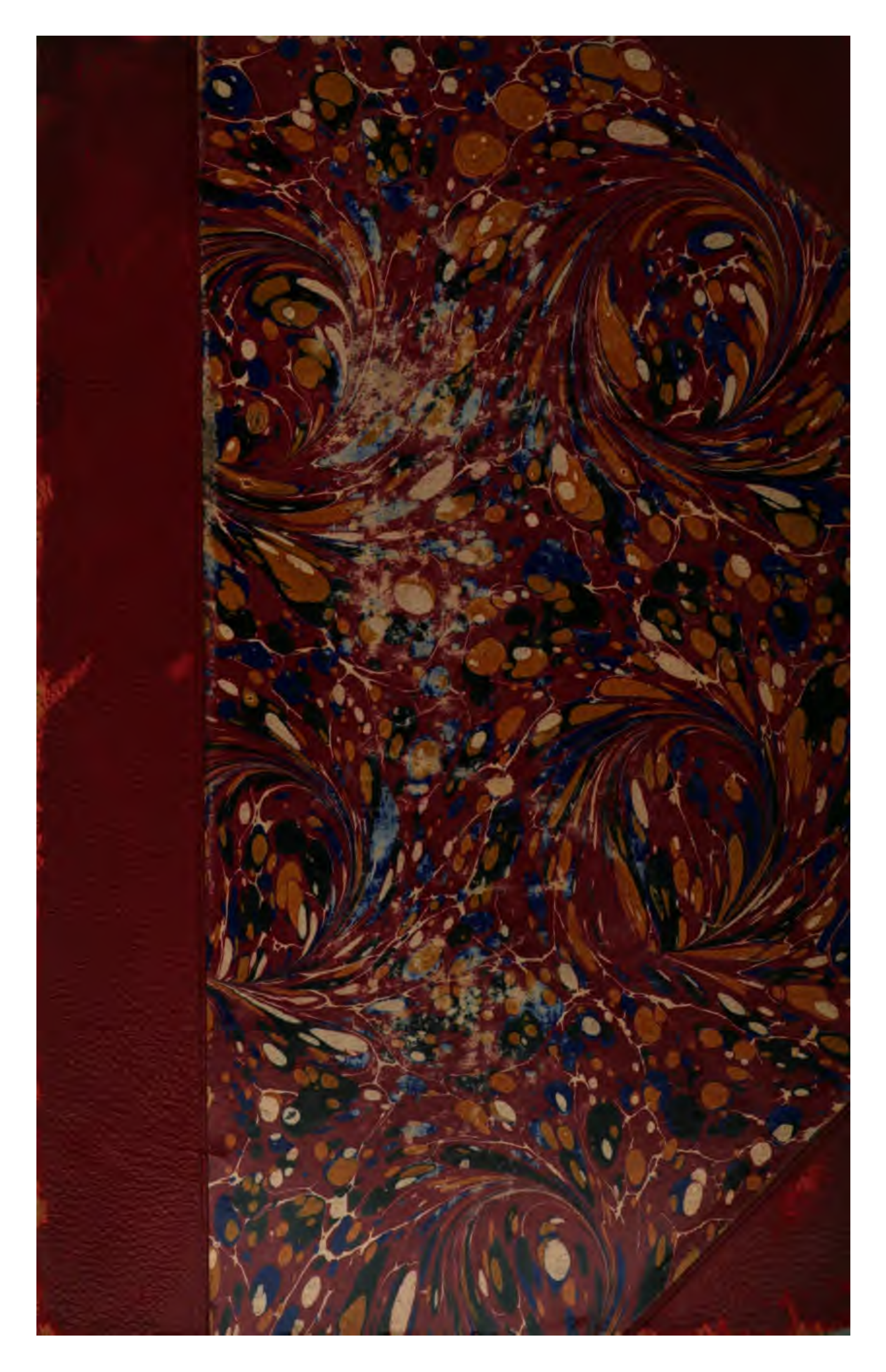






Die Verwaltungslehre.

Von

Dr. Lorenz Stein.

Zweiter Theil.

Stuttgart.

Verlag der J. G. Cotta'schen Buchhandlung.

1866.

Innere verwaltungslehre. Hauptgebiete

Die Lehre
von der
Innern Verwaltung.

Einleitung. Die Lehre von Begriff, Inhalt, System und Recht der Verwaltung.

Die wirkliche Innere Verwaltung und das Verwaltungsrecht.

Erster Theil.

Das Bevölkerungswesen und sein Verwaltungsrecht.

Von

Dr. Lorenz Stein.

Stuttgart.
Verlag der J. G. Cotta'schen Buchhandlung.
1866.

Buchdruckerei der J. G. Cotta'schen Buchhandlung in Stuttgart.

Vorwort.

Ich lege hiemit den *ersten Theil* meiner Inneren Verwaltungslehre der deutschen wissenschaftlichen Welt vor.

So gering ich auch meine eigene Arbeitskraft und meine Kenntnisse anschlagen mag, so hat mich dennoch dieser Theil davon überzeugt, daß es kaum einen Menschen geben wird, der allein im Stande wäre, das ungeheure, bei jedem Schritte sich in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft weiter ausdehnende Gebiet der Wissenschaft der Verwaltung zu überwältigen. Was ich hier für einen Theil eines Theiles zu leisten versucht, wird wenigstens als Beispiel für das dienen, was hier zu leisten ist, soll das Werk der Aufgabe würdig sein.

Wer daher je mit mir und nach mir es unternehmen wird, hier weiter zu arbeiten, der bedarf mehr als der bloßen Arbeitskraft. Er wird einer höheren sittlichen Idee bedürfen, um Muth und Eifer da aufrecht zu halten, wo das Maß menschlicher Kraft zu gering erscheint gegenüber demjenigen, was die Wissenschaft hier noch von ihr zu fordern hat.

Diese Idee ist eine große. Mich hat sie begleitet und getragen. Möge sie jedem zur Seite stehen, der die Hand an dieß gewaltige Werk legt!

Das Ideal der Geschichte ist der vollendete Mensch. Seine Vollendung wird er nie allein aus sich heraus gewinnen. Die Gemeinschaft der Menschen muß in allen Formen ihm helfen, ihn schützen und fördern. Die Gemeinschaft aber ist, indem sie das thut, die Dienerin eines höheren als des menschlichen Willens. Sie lebt, indem sie das thut, ihr eigenes Leben. Sie erhebt sich hoch über die Willkür, den Zufall, den Unverstand der Einzelnen.

Sie folgt Gesetzen und geht Wege, die eben so unwandelbar sind, wie die, welche die natürliche Welt beherrschen. Sie erscheint mit langsam wirkender aber unwiderstehlicher Gewalt auf allen Gebieten des Lebens. Auf jedem hat sie in andern Formen dieselben Aufgaben, aber um ihrer Formen willen hat sie auf jedem Gebiete einen andern Namen. Hier, wo wir stehen, in der Arbeit der Gemeinschaft für die Bedingungen der freien individuellen Entwicklung heißt sie **Verwaltung**. Die Verwaltung ist daher mehr als eine Institution, mehr als eine Nothwendigkeit, mehr als ein Recht. Sie ist der Organismus des Lebens der Gemeinschaft in ihrem Verhältniß zum Leben und zur höchsten sittlichen Bestimmung der Einzelnen. Sie ist damit ein Theil des höheren Weltlebens. Dem aber dienen wir alle, und es lohnt uns, indem es uns sein eigenes Wesen, seine eigenen Gesetze so weit offenbart, wie unsere geistige Kraft reichen mag.

Die Substanz aber, in der sich dieß Leben bewegt, ist auch hier wesentlich die Gesellschaft und ihre Ordnungen. Sie sind es, welche der abstracten Idee der Verwaltung Richtung und Form geben. Die folgende Arbeit wird darthun, was wir bisher als das allgemeine Entwicklungsgesetz des Gesammtlebens aufgestellt haben, daß nicht bloß die Verfassung, sondern daß auch **die Verwaltung und ihr Recht** nur durch die Gesellschaftsordnungen verständlich werden, aus denen sie ihre Gestalt empfangen, für die sie arbeiten. Es wird keine Verfassungslehre, aber es wird auch keine Verwaltungslehre mehr ihrer Idee entsprechen, ohne die Wissenschaft der Gesellschaft.

Und indem wir so mit der Grundlage der Gesellschaftsbildung die Verwaltung erfüllt, entstand uns eine weitere Anschauung.

Es ist kein Zweifel, daß die bisherige Geschichte, und darum auch die bisherige Verwaltung und das Verwaltungsrecht nur noch die drei Grundformen der Geschlechter — der Ständischen — und der Staatsbürgerlichen Ordnung kennt, jede von ihnen wieder innerlich in Classen getheilt und erfüllt mit allen Gegensätzen und Bewegungen, welche die Classen und ihr Element, die Vertheilung des Besitzes, hervorrufen. Ist nun die Weltgeschichte mit diesen Ordnungen zu Ende?

Sehen wir uns um. Wohin wir blicken, tritt uns Eine,

alles andere überragende Thatsache entgegen. Auf allen Punkten arbeitet die Welt dahin, die niedere Classe durch ein immer steigendes Maß von Opfern zu heben, die sie den höheren auferlegt; und wunderbar, diese Opfer, die die letztere bringt, werden in ihrer Hand zuletzt zu einem Segen und Genuß für sie selber. Am Horizont unseres menschlichen Gesammtbewußtseins steigt die, noch unklare, noch durch rohe Interessen und sinnverwirrte Auffassung verkehrte, und dennoch der Gottheit entstammende Erkenntniß herauf, daß die erste Bedingung alles irdischen Glückes und aller menschlichen Vollendung des Einzelnen das Glück und die Vollendung des Anderen sei. Wir wagen das nicht zu läugnen, aber wir wagen das auch noch nicht zu wissen. Und während wir, alle Einzelne, zaudernd und unsicher vor dieser Erkenntniß stehen, geht jene Wahrheit ruhig, im Kleinen und Nächsten zunächst arbeitend, ihren mächtigen Gang. Sie baut Schulen für die niedere Classe, sie errichtet Krankenhäuser, sie stiftet Vereine, sie fordert für sie Kredit und Hülfe, sie sorgt für ihre Gesundheit, sie lichtet ihre Häuser, sie pflanzt ihre Gärten, sie gibt Wasser, sie gibt Brod, sie ruft alle Besitzenden herbei zur Theilnahme an allem Veredelnden, Bildenden, Erhebenden, sie macht die Eine Classe verantwortlich für die ruhige aber sichere Entwicklung und Hebung der andern, und was wir als die höchste christliche Pflicht verehren, die thätige Liebe des Einen für den Andern, das erhebt sie mit oder ohne klar formulirtes Bewußtsein zunächst im Namen des Interesses zur Pflicht der gesellschaftlichen Ordnung. Und der große Organismus, durch den sie diese Pflicht erfüllt, und der unablässig thätig ist in allen seinen Organen, das ist die Verwaltung. Wollt ihr die Erde kennen, so löst ihr den Stein und das Wasser im kleinsten Raume in ihre elementaren Bestandstandtheile auf, und schaut die gewaltigen Kräfte in den Atomen wirkend an. Wollt ihr die Verwaltung kennen, wie sie jetzt hervorgeht aus dem höheren Leben, dem wir alle unterworfen sind, so thut für sie dasselbe; nehmt Eine Verwaltungsmaßregel, und löst sie auf in ihre Gründe, ihre Objekte und ihr letztes Ziel, und ihr werdet den unwiderstehlichen Gang der Bewegung im kleinsten Körper und seiner Geschichte verstehen. Eine Verwaltung, wie sie jetzt nun fast unter unsern Händen entsteht, war niemals da in

der Weltgeschichte. Es ist kein Zweifel, daß sich eine neue, vierte Gestalt der Gesellschaftsordnung bilden will. Sie wird hundert oder zweihundert Jahre brauchen, aber kommen wird sie. Und sie wird zum Inhalt haben, dem Reichthum, der Klugheit und selbst dem Interesse zu beweisen, was die Menschenliebe und das warme Herz so gerne glauben, daß die materiellen Ordnungen des wirthschaftlichen Lebens, wie die formellen der Staatsthätigkeit doch zuletzt einem Höheren dienen, und daß die edelsten Gefühle der Menschen, daß die höchsten Gesetze der Religion ein Recht haben, dereinst die „praktische" Welt zu regieren, und die Grundlagen der Verwaltung zu bilden.

Es ist doch vielleicht nicht ohne Werth, auch in praktischen Dingen den höchsten, abstractesten Standpunkt festzuhalten.

Dem sei wie ihm wolle; das Folgende mag zunächst und vor allem seinen Werth als rein wissenschaftliche Arbeit suchen. Vielleicht daß es ihr gelingt, die Bahn für eine höhere, zugleich historische und organische Auffassung der Verwaltung zu brechen. Ihr bester Erfolg wäre der, daß Andere dann Besseres leisten.

Wien, November 1865.

L. Stein.

Inhalt.

Allgemeine Einleitung.

Begriff. Inhalt, System und Recht der inneren Verwaltung.

Erster Abschnitt.

Die geschichtliche und organische Entwicklung des Begriffs und Inhalts der Verwaltung.



Begriff, Inhalt, System und Recht der Innern Verwaltung.

Aeußere Definition der Innern Verwaltung und der Verwaltungslehre.

Es mag wohl verstattet sein, beim Beginne dieses zweiten Haupttheiles unseres Werkes einen Blick auf dasjenige zurückzuwerfen, was wir im ersten Theil, der Lehre von der vollziehenden Gewalt, dargelegt haben. Es bleibt unsere Ueberzeugung, daß gerade in diesen Gebieten die Bestimmtheit und Schärfe der Definitionen die erste Bedingung für ein wirkliches Fortschreiten in der Wissenschaft ist. Diese aber werden stets nur dadurch gewonnen werden, daß wir den Theil in seinem organischen Verhältniß zum Ganzen auffassen.

Wir haben im organischen Staatsbegriff die Verwaltung im weitesten Sinn als die That des Staats, der Gesetzgebung als seinem Willen gegenübergestellt. Die Entwicklung des Begriffes der That gab uns den Inhalt der Verwaltung. Während sie beim Individuum in ihren Momenten äußerlich ununterscheidbar als ein Ganzes zusammenfällt, erscheinen diese Momente in der höheren Persönlichkeit des Staats nicht bloß als innerlich selbständige, sondern auch als äußerlich geschiedene, mit eignen Organen und eignen Rechten begabte Functionen. Wir haben in diesem Sinne zuerst die Vollziehung von der Verwaltung getrennt aufgefaßt. Sie ist die That des Staats noch ohne Objekt, das Thun an sich, das im einzelnen Menschen nur als schwer unterscheidbares psychologisches Moment existirt, im Staate dagegen nicht bloß selbständig dasteht, sondern sogar wieder in drei Momente zerfällt. Die Verordnungsgewalt, deren Objekt das Wollen der Ausführung für sich betrachtet, die Organisationsgewalt, deren Objekt das Organ der Ausführung, und die Zwangsgewalt, deren Objekt die materielle Thätigkeit ist. Jede dieser großen Functionen ist nicht bloß abstrakt selbständig, sondern ist es auch in der Wirklichkeit; und diese Selbständigkeit

erscheint als das Recht der vollziehenden Gewalt, ein Recht, welches wir die verfassungsmäßige Verwaltung im weitesten Begriff, oder speciell die verfassungsmäßige Vollziehung in dem Sinne nannten, daß ein beständiger, in Verantwortlichkeit, Klage und Beschwerde bestehender Proceß im Staatsleben rechtlich anerkannt ist, durch welchen die Harmonie zwischen Verwaltung und Gesetzgebung stets wieder hergestellt wird, wo sie im Einzelnen als gefährdet oder gebrochen erscheint. Dann haben wir diese vollziehende Gewalt als solche in ihrem selbständigen Organismus dargelegt, und zwar als die Vollziehung durch das Staatsoberhaupt, die rein staatliche, der individuellen Persönlichkeit des Staats angehörige Vollziehung im Staat mit seinem Ministerial- und Behördensystem, die vollziehende Gewalt der Selbstverwaltung, und endlich den ganz freien Organismus derselben im Vereinswesen. Und so hat sich das gebildet, was wir die Lehre von der vollziehenden Gewalt und ihrem Rechte genannt haben.

Diese Vollziehung — das reine Thun des Staats — ward nun zur Verwaltung, insofern wir sie in Beziehung auf das wirkliche Leben der menschlichen Gemeinschaft dachten. Der Begriff der Verwaltung enthält daher die Vollziehung als wirkliche That, die Gesammtheit aller wirklichen Akte der Vollziehung. Und hier haben wir wieder mit einem bekannten und vielgebrauchten Ausdruck einen bestimmten Sinn zu verbinden gehabt.

Wir bezeichneten nämlich diese Verwaltung als eine solche, die in der unendlichen Vielheit ihrer Thätigkeiten dennoch eine bestimmte Einheit und Harmonie des Wollens und Thuns, der Verordnungen also, der Organisationen und der materiellen Ausführung haben muß und hat. Und insofern wir die Verwaltung daher als eine solche, auf bestimmten Principien beruhende innerlich einheitliche und harmonische aufstellten, nannten wir sie die Regierung. Regierung und Verwaltung sind daher äußerlich ununterschieden dasselbe; sie sind überhaupt nicht zu scheiden, so wenig als Seele und Körper; es kann gar keine Verwaltung geben, die nicht Regierung wäre, noch umgekehrt; aber eins und dasselbe sind sie gerade so wenig oder so viel als eben Seele und Körper es sind. Dabei ist es genügend, wenn man diese Unterscheidung nur im Allgemeinen festhält; denn es kommt im Grunde nur darauf an, die Ausdrücke Regierung und Verwaltung, Regierungsgewalt und Verwaltungsgewalt mit ihrer eigentlichen Bedeutung wissenschaftlich gegenwärtig zu haben, um durch die ununterschiedene Benutzung derselben im gewöhnlichen Leben die Sache selbst nicht verwirren zu lassen. Aber trotz dieser Einheit von Regierung und Verwaltung giebt es dennoch einen, und zwar eben so wohl bekannten als leicht verständlichen

Fall, wo sich beide trennen. Es ist der, wo ein Ministerium abtritt. Das Ministerium bezeichnet eben in diesem Fall den Träger des Princips der Verwaltung. Diese bleibt, aber die Regierung ändert sich. Und es wird daher auch leicht verständlich sein, wenn wir sagen, daß man eine Regierung angreifen kann, ohne die Verwaltung anzugreifen, und umgekehrt, und daß sich bei gleicher Regierung die Verwaltung ändern kann, und bei gleicher Verwaltung die Regierung. Der Unterschied zwischen beiden ist daher ein praktischer; nur kann er natürlich nicht in den einzelnen Thätigkeiten zur Erscheinung kommen. Und da wir im Folgenden mit den einzelnen Thätigkeiten zu thun haben, so ist damit das ganze Gebiet dieser Frage als ein für uns hier erledigtes anzusehen.

Nachdem wir auf diese Weise die Vollziehung von der Verwaltung unterschieden, haben wir diese eigentliche Verwaltung nun systematisiren müssen. Wir haben dabei den Satz zum Grunde gelegt, daß der Begriff der Verwaltung, für sich betrachtet, weder ein System hat noch haben kann, sondern daß sein System ihm durch seinen Inhalt gegeben wird. Dieser Inhalt ist das Leben des Staats; die großen Elemente des Staatslebens bilden daher auch die großen Gebiete, und mit ihnen das System der Verwaltung. Diese Lebensgebiete — oder diese Objekte der Verwaltung waren nun folgende: zuerst das Güterleben des Staats, welches die Staatswirthschaft als das erste Gebiet der Verwaltung ergänzt; dann die rechtliche Selbständigkeit der Einzelnen einander gegenüber, welche als Gegenstand der Verwaltung zur Rechtspflege wird; und endlich die individuelle Entwicklung der einzelnen Staatsangehörigen, welche als Aufgabe des Staats den dritten Theil der Verwaltung oder die innere Verwaltnng bildet.

Die innere Verwaltung des Staats umfaßt daher die Gesammtheit aller derjenigen wirklichen Thätigkeiten des Staats, deren Aufgabe und letztes Ziel sich als die individuelle Entwicklung aller dem Staate angehörenden einzelnen Persönlichkeiten — und zwar im weitesten Sinne des Wortes — darstellt. Die innere Verwaltungslehre ihrerseits enthält die Gesammtheit der Grundsätze im Staate, durch welche sich diese Thätigkeit der innern Verwaltung im Ganzen wie im Einzelnen bestimmen soll. — Das ist nun dasjenige, was wir als die äußerliche Definition der Verwaltung und Verwaltungslehre zu betrachten haben.

Wenn wir nun von der Ueberzeugung ausgehen, daß diese innere Verwaltung das höchste Gebiet des Staatslebens und die innerlich und äußerlich reichste Aufgabe desselben enthält, so müssen wir diese Auffassung allerdings näher begründen.

Erster Abschnitt.

Die geschichtliche und organische Entwicklung des Begriffs und Inhalts der Verwaltung.

I.

Die Geschichte der Verwaltungslehre.

1) Der Lebensproceß der Menschheit und die Stellung von Staat und Verwaltung in demselben.

Die Gesammtanschauung des organischen Staatslebens, wie wir sie so eben wieder kurz bezeichnet und in der Lehre von der vollziehenden Gewalt ausführlicher dargelegt, zeigt nun zwar im Allgemeinen, daß die innere Verwaltung es mit den Elementen des Staatslebens in ihrem weitesten Umfang zu thun hat. Es ist nun aber das weder neu, noch ist es von großem Werth, es zu sagen, so lange man es in dieser Allgemeinheit auffaßt. So wie man aber sich auf einen etwas höheren Standpunkt stellt, gewinnt der Gegenstand eine ganz andere, viel höhere und faßbarere Bedeutung.

Die höhere Idee der Persönlichkeit zeigt uns, daß alles das, was auf diese Weise in die Sphäre des Einzellebens hinein oder aus ihr heraustritt, zu einem Elemente der persönlichen Entwicklung aller Andern wird. Es ist allerdings unmöglich, diesen Proceß, der sich aus dem unendlichen Wechsel des gegenseitigen Bestimmens, des Förderns und Hemmens aller Menschen durch einander ergiebt, in seinen einzelnen Momenten genau zu verfolgen. Wohl ist die Natur reich an Erscheinungen und an unerschöpflichem Wechsel von Verhältnissen und Thatsachen; es wäre thöricht, zu glauben, daß ein menschliches Auge die äußern Bewegungen, eine menschliche Berechnung die scheinbaren Zufälligkeiten in den sich drängenden innern und äußeren Einflüssen der Dinge auf einander verfolgen und messen könnte. Und dennoch ist es kein

Zweifel, daß diese unberechenbare Mannichfaltigkeit der Beziehungen der Dinge unter einander noch als arm erscheint gegenüber dem unerschöpflichen Reichthum der menschlichen Berührungen und Bestimmungen. Und alle diese menschlichen gegenseitigen Einwirkungen, wie sie wechseln und sich ändern durch den Einfluß der Natur und der individuellen Charaktere, durch die Hoffnungen und Interessen der Menschen, durch die guten und schlechten Eigenschaften derselben, sind, und das ist der allgemeinste Ausgangspunkt des Folgenden, Bedingungen und Elemente des Lebens und des Fortschrittes, des Glückes und des Unglückes, ja des Bestehens und des Unterganges zunächst des Einzelnen, durch ihn aber des Ganzen. Wie der Stein, der ins Wasser fällt, seine Kreise in unendlich weiten Wellenbewegungen zieht, und mit tausend andern gleichen und verschiedenen Bewegungen sich kreuzt, ohne daß ein menschliches Auge die Gränze zu verfolgen vermag, so trifft auch jede Handlung eines Menschen die menschliche Gemeinschaft, und erzeugt Folgen, die für den nächst Stehenden oft gewaltig und entscheidend, aber die niemals ganz ohne Einfluß auf die entferntesten Lebensverhältnisse der Menschheit bleiben. Und das ist der tiefste Unterschied zwischen der menschlichen That und dem natürlichen Ereignisse, daß das letztere, seinem Wesen nach äußerlich bedingt, auch in seinem Inhalt und seinen Folgen vorübergehend ist; die menschliche That aber ist unsterblich wie der Mensch selbst, der sie gethan; und das, worin sie fortlebt, die ihr angehörende Ewigkeit, ist das Gesammtleben der Menschheit, das Heil oder Unheil derselben, der Fortschritt oder Rückschritt, die Gesammtentwicklung des Menschengeschlechts.

Und die Gesammtheit dieser menschlichen Thaten ist es nun, welche zum Substrat, zum Objekte der Thätigkeit des Staats in seiner innern Verwaltung werden soll.

Ist das nun schon der Fall für das Enge und Geringe, was der Einzelne in Wille und That vermag, so ist es klar, daß es in tausendfach vergrößertem Maßstabe für das gilt, worin der Staat auf das Leben des Einzelnen einwirkt, und das wir, äußerlich zusammengefaßt, die Thätigkeit seiner innern Verwaltung nennen. Denn in Wahrheit, ob diese innere Verwaltung es weiß oder nicht weiß, ob sie es berechnet oder nicht berechnet, immer ist es das ganze menschliche Geschlecht, in dessen Leben ihre Action ihre Spuren zurückläßt, auch da, wo sie scheinbar nur mit dem Einzelnen zu thun hat. Ob sie Einem oder Vielen oder Allen befiehlt und sie bestimmt, immer steht sie mitten in der ganzen lebendigen Welt der Menschen, immer ist es die Gesammtheit, in die sie hineingreift. Und so viel größer und mächtiger als der Einzelne dieß wunderbare, sein eignes und so schwer verständliches

Leben lebendes Wesen ist, das wir den Staat nennen, um so viel weiter und gewaltiger ziehen sich jene Kreise seiner Willensbestimmungen und Handlungen in die Gegenwart und Zukunft der menschlichen Geschlechter hinein. Ist das, was der Einzelne will und thut, seinem innern Wesen nach unsterblich, so ist das, was durch den Staat geschieht, auch äußerlich unvergänglich. Die folgende Zeit bedarf nicht erst einer höhern Weltanschauung, um die Dauer dieser staatlichen That abstract anzuerkennen; sie kann sie fassen und ergreifen; sie kann sie sehen und messen; sie kann das Gute und das Ueble, das daraus folgt, wieder als selbständige Thatsache feststellen; sie glaubt nicht bloß an die Ewigkeit dieser That des Staats, sie weiß und kennt sie. Dieß Kennen, dieß Wissen aber ist die Geschichte. Und die Geschichte der Staaten ist die Unsterblichkeit der Handlungen des Staats im Allgemeinen, und besonders in der Verwaltung.

Wir haben nicht angestanden, diese Anschauungen hier an die Spitze einer höchst concreten, ja fast materiellen und in tiefe Einzelheiten gehenden Arbeit zu stellen. Denn sie sind es, welche uns allein die wahre Höhe des Standpunktes geben, dessen wir bedürfen.

Ist dem nämlich so, so ist es zwar möglich, wie es ja auch Jahrtausende hindurch wirklich der Fall gewesen ist, daß der Staat handle und arbeite, ohne sich von dem Wesen und der Tragweite seiner That Rechenschaft abzulegen. Allein wenn er anfängt zu erkennen, was er ist, und damit die Bedeutung seiner eignen Wirksamkeit zu ahnen und zu verstehen, so ist es klar, daß er dieselbe vor allen Dingen als eine hochwichtige und mit seinem innersten Wesen in engster Verbindung stehende zu begreifen beginnen muß. Wo immer der Staat über das nachdenkt, was er will und thut, mag es sein, daß die Philosophie oder die praktische Theorie, oder das tüchtige Amt, oder die Volksvertretung, oder auch das Staatsoberhaupt diese Function übernimmt, stets wird er zunächst durch das Gefühl jener gewaltigen Ausdehnung seiner Einwirkung auf die Gesammtheit von dem zweiten Gefühl einer hohen sittlichen Verantwortlichkeit erfaßt werden. Die unmeßbaren Folgen, die der Wille oder die Handlungen der Staatsgewalt haben, wenn sie das Leben bestimmen oder hemmen, werden dieselbe nothwendig mit tiefem Ernst erfüllen, indem sie die öffentlichen Rechte und Zustände bestimmt; und der Einzelne, der dabei den Staat zu vertreten hat, wird, ist er anders der Aufgabe würdig, die ihm sein Schicksal zugewiesen, bei seinem eignen Meinen und Denken, bei seiner eignen Erfahrung und selbst bei seinem wahrhaftigen Wollen sich ernstlich fragen, ob dasselbe nicht individuell, zufällig, oder unberechtigt erscheine neben der gewaltigen Aufgabe, die er auf der Höhe seiner Stellung überblickt;

er wird nach einem Halte suchen, nach einem festen Leitfaden in der wirren Bewegung aller einzelnen Lebensverhältnisse, in die er hineingreifen soll; er wird von sich selbst fordern, daß er in sich an die Stelle seiner subjektiven Ansichten, an die Stelle der individuellen Bildung und des momentanen Eindrucks ein festes Princip setze, das ihn selbst gleichsam zu vertreten hat, wo er unsicher wird; er wird, für den Staat wollend und handelnd, auch im Einzelnen sich gleichsam an diesen Staat selbst wenden, ihn um seine Natur, um seinen Zweck, um seine Mittel, Kräfte und Aufgaben fragen, um nicht bloß als Vertreter seiner selbst vor sich selber zu erscheinen, sondern als Organ und Zeuge dieses Staats, der sich ganz oder zum Theil in ihm verkörpert hat. Er wird das Wesen des Staats suchen, um durch dieß Wesen des Staats das zu finden, was er für, was er in, was er durch den Staat zu thun hat. Ein Bewußtsein über das was Aufgabe und Ziel der Verwaltung ist, ist ihm daher ohne Bewußtsein über das Wesen des Staats gar nicht möglich; aber das Letztere, in dieser oder jener Weise für den Einzelnen gefunden, giebt ihm dafür auch jene Festigkeit und Klarheit im Einzelnen, deren er bedarf, um nicht durch die Furcht vor dem Irrthum über das Wahre und Rechte im Einzelnen die feste Haltung in seiner Pflichterfüllung, das Vertrauen zu dem eignen Urtheil und den freien Blick auf das Ganze zu verlieren.

Das ist das natürliche, wahrhafte Verhältniß des Einzelnen, der an der Verwaltung Theil nimmt; das ist die Sittlichkeit der Idee der Verwaltung. Und das ist es nun auch, was es uns allein möglich macht, bei dem ungeheuren Umfang dieser innern Verwaltung und trotz der geringen Kenntniß, die wir noch immer von demjenigen besitzen, was wirklich als Verwaltung geschehen ist und geschieht, den Entwicklungsgang dieses so wichtigen und doch so wenig bekannten Theiles des menschlichen Lebens in seinen großen Grundzügen zu verstehen.

In der That nämlich ergiebt sich aus dem Obigen, daß es vielleicht möglich ist, über einzelne Theile und Aufgaben der innern Verwaltung als abgeschlossene, für sich bestehende Fragen nachzudenken, daß es aber unmöglich bleibt, das Ganze der Verwaltung — ob man sie nun „Polizei“ oder anders nennt, gleichviel — aufzufassen, ohne eine Gesammtanschauung des Staats zum Grunde zu legen, oder vielmehr unwiderstehlich auf sie zurückgeworfen zu werden. Denn diese Gesammtanschauung, dieser Begriff, diese Idee des Staats sind hier wahrlich kein bloß theoretisches, oder gar nur systematisches Element für das eigene Nachdenken, dessen man wissenschaftlich oder praktisch

bedürfte, um sich in der Fülle und dem Drängen der unendlichen Einzelheiten zurecht zu finden. Sie ist nicht eine formelle Begründung des Einzelnen, was man will oder verbietet. Die Idee des Staats ist vielmehr das Gewissen der Verwaltung. Sie ist der einzige Rechtstitel, der den Staat ermächtigt, in die freie Sphäre des individuellen Daseins hineinzugreifen; sie ist dasjenige, was die Verantwortlichkeit übernimmt, die dem Individuum unendlich viel zu groß ist; sie ist das versöhnende Element, wo die That der Verwaltung hart gefühlt wird und die Leidenden das als nothwendig Erkannte mit Klagen und Vorwürfen bekämpfen; sie ist der freie Blick in die Zukunft, wo die Verwirrung der Gegenwart uns über die Wahrheit und den Werth des für den Augenblick Zweifelhaften unsicher macht; niemand kann ihrer entbehren, denn immer und zu aller Zeit hat der Gang und das leitende Princip der Staatsverwaltung auf demjenigen beruht, was sich die leitenden Geister in dem Begriffe des Staats gedacht haben.

Und in diesem Sinne nun sagen wir, daß wenn man von innerer Verwaltung und Verwaltungslehre als einem Ganzen redet, die eigentliche Grundlage der Gestalt derselben, sowie ihrer Geschichte doch zuletzt nur in der Gestalt und der Geschichte der Staatsidee gegeben ist. Denn die ganze Verwaltungslehre, oder wie man sie bisher genannt, Polizeiwissenschaft, erscheint in der That nur als Anwendung jener Idee des Staats auf die einzelnen Gebiete der innern Verwaltung. Für den Gang der letzteren im Großen und Ganzen hat die Behandlung der einzelnen Theile um so weniger Bedeutung, als dieselbe zuletzt doch immer fast unwillkürlich auf die Idee des Staats zurückkommt. Und wenn es daher gelingt, die große Entwicklung des letzteren auf ihre einfachen Elemente und Grundformen zurückzuführen, so ist damit die wahre und einzige Grundlage der Geschichte der Verwaltungslehre oder Polizeiwissenschaft gefunden.

Wir müssen das nachdrücklich hervorheben, denn in neuerer Zeit hat sich mehrfach, wie bei Mohl und zuletzt wieder bei Funk (Auffassung des Begriffes der Polizei im vorigen Jahrhundert, Zeitschrift für die Staatswissenschaft, Bd. XIX.) der Gedanke geltend gemacht, als könne man eine Geschichte der „Polizei“ für sich aufstellen, und höchstens daneben die Geschichte des Staatsbegriffes als etwas, das auf jene „Einfluß“ hat, hinstellen. Das ist falsch. Das was wir früher Polizei genannt und jetzt Verwaltungslehre nennen, hat gar keine Entwicklung, keine Geschichte für sich. Es ist nichts als der Reflex, die systematisirte Anwendung und Ausarbeitung des Staatsbegriffes für das Gebiet der Verwaltungsaufgaben desselben. Der „innige Zusammenhang“ ist vielmehr ein Verhalten des Ergänzt- und Beherrschtwerdens der letzteren

durch die erstere. Es ist das Medium, in welchem sie leben, an dessen Brust sie sich nähren, und darum haben sie in der That nur in dem Grade wahre Bedeutung, in welchem sie jene Idee in den einzelnen Verhältnissen des praktischen Staatslebens zur Geltung bringen. Das gilt für die Staatswirthschaft als ersten Theil der Verwaltung; es gilt für die Rechtspflege als zweiten; es gilt aber vor allen Dingen für das Innere als dritten und umfangreichsten Theil der gesammten Staatsthätigkeit, mit dem wir zu thun haben.

Das nun halten wir fest. Und das ist es auch, was uns abgehalten hat, dem Folgenden eine specielle Geschichte der Polizeiwissenschaft oder Verwaltungslehre vorauszusenden. Denn jedes Werk über „Polizei" oder Verwaltung wird bei einer, auf historischem Boden stehenden Verwaltungslehre mit seinen einzelnen Sätzen in den einzelnen Abtheilungen und Gebieten der Verwaltung ohnehin seine Stellung empfangen. Der Geist aber, der dasselbe als Ganzes durchdringt, ist nur an seinem Verhältniß zur Idee des Staats zu bestimmen und nur so weit gehört eine solche Arbeit eben dem Leben des Ganzen an. Es wird daher hier genügen, eben diesen Gang der Entwicklung im Ganzen darzulegen; nichts wird das Besondere unserer Arbeit klarer erscheinen lassen, als eben die große Verschiedenheit des Standpunktes, die dann in den kleinen Fragen sich von selbst erklärt.

2) Der Wohlfahrtsstaat und das jus naturae et gentium.

(Christian Wolf. Justi. Sonnenfels. G. H. v. Berg.)

Indem wir nun hier von der philosophischen Entwicklung und Begründung des Staats ganz absehen, werden wir den Begriff desselben nur so weit darlegen, als er mit jener Idee der Verwaltung in Verbindung steht und die wirkliche Verwaltung wie die Verwaltungslehre beherrscht und durchdringt.

Wir unterscheiden in dieser Beziehung zwei große Grundformen und damit zwei Epochen, die zugleich den Staatsbegriff und die Verwaltungslehre gestalten.

Die erste dieser Epochen bezeichnen wir mit dem bekannten Namen des eudämonistischen Staats oder Wohlfahrtsstaats, die zweite mit dem des Rechtsstaats. Jede von ihnen hat ihren Begriff des Staats, und die ihm entsprechende Gestalt der Verwaltungslehre. Beide geben damit zugleich die natürliche Grundlage für die Geschichte der Literatur ab. Sie sind der einzig wahre Hintergrund, auf dem sich die bedeutenden Arbeiten abzeichnen, welche die Literaturgeschichte der Verwaltungslehre bilden. Sie sind ferner das Band, durch welches

dieß bisher so wenig bekannte Gebiet mit den übrigen Staatswissenschaften in innere Verbindung gebracht wird. Denn es ist keineswegs zufällig, daß wir bisher einer Geschichte der Verwaltungslehre fast ganz entbehren. Kein Ding hat eine Geschichte, dessen innerer Zusammenhang mit dem Ganzen nicht klar ist, denn dieser Zusammenhang ist in Wahrheit das Leben des einzelnen Dinges. Dieß Leben aber hat der historischen Auffassung der Verwaltung gefehlt. Es kommt darauf an, ihr dasselbe wiederzugeben. Der Weg dazu liegt offen. Eine andere Belebung der Verwaltungslehre als die durch den organischen und ethischen Zusammenhang mit der Staatsidee giebt es nicht. Keine Bibliographie, keine Summe von einzelnen Bemerkungen, vermag dieß entscheidende Element zu ersetzen. Wenn es uns gelänge, dieß auch nur im Großen und Ganzen klar zu machen und festzustellen, so würden wir glauben, etwas gewonnen zu haben.

Es wird nun dieß erleichtert durch die große Einfachheit jener beiden Grundformen und durch die Klarheit, mit der sich die Richtung der Verwaltungslehre im Großen und Ganzen an dieselben anschließt.

Der Wohlfahrtsstaat, oder die eudämonistische Staatsidee ist trotz der vielfachen Trivialitäten, die ihn einst der öffentlichen Bildung so leicht verständlich und dann, als dieselbe sich gehoben hatte, fast lächerlich machten, eine der merkwürdigsten, und, wir sprechen es unbedenklich aus, eine der hochachtbarsten Erscheinungen in der Geschichte des geistigen und concreten Staatslebens. Die streng dialektische Philosophie der folgenden Zeit hat es sich zwar zur Regel gemacht, mit einem gewissen Hochmuth auf sie herabzusehen, ja ihr die Berechtigung, eine philosophische Lehre zu sein, zum Theil geradezu abzusprechen. Es ist Zeit, daß wir diesen ebenso einseitigen und eingebildeten, als verkehrten Standpunkt aufgeben. Am ersten sollten die Deutschen bereit sein, das zu thun. Denn jene eudämonistische Staatsidee ist eine specifisch deutsche Auffassung des Staats, und wir stehen keinen Augenblick an, zu behaupten, daß dieselbe unter allem dem was Deutschland geleistet hat, dem deutschen Geiste mit am meisten zur Ehre gereicht. Freilich ist es vor allem die Beziehung derselben zur Verwaltung, welche ihr ihre wahre Bedeutung gegeben hat. Und der Mangel an einer Geschichte der letzteren mag zur Ursache des Mangels des Verständnisses der ersteren geworden sein.

Der Grundgedanke der eudämonistischen Staatsidee ist einfach. Der Staat ist dazu da, um durch die in ihm vereinigte Macht in geistiger wie in materieller Beziehung die Wohlfahrt aller Staatsangehörigen zu fördern. Vergleicht man diesen Gedanken mit der platonischen Republik und ihrer starren, das Individium dem harmonischen

Ganzen, die freie That dem abstrakten Begriffe opfernden Ordnung oder mit der in dieser Beziehung so eng beschränkten, gleichsam an jeder tieferen Auffassung verzweifelnden Aristotelischen Begriffsbestimmung, welche den Staat als die einfache Thatsache der Vereinigung der „Dörfer zur Stadt" bestimmt, so ist der gewaltige, wenn auch nicht logische so doch ethische Fortschritt ein unläugbarer. In jener eudämonistischen Idee ist der Staat als selbständige Gewalt formell neben den Einzelnen gestellt, und hat eine selbständige Aufgabe, die den Einzelnen weder absorbirt, wie bei Plato, noch ihn gleichgültig seinen Weg gehen läßt wie bei Aristoteles. Seinem Inhalt und Zweck nach erscheint der Staat hier vielmehr als der Vater seiner Unterthanen, als eine Anstalt, deren Wesen und Werth in dem Guten besteht, das sie hervorruft, als ein Organismus, dessen Bestimmung und sittliche Pflicht es ist, das Heil des Ganzen zu verstehen und das Glück desselben zu verwirklichen. Kann man sich im Grunde eine freundlichere, edlere, den höchsten humanistischen Anschauungen mehr entsprechende Idee des Staats denken? Ist es nicht wahrhaft wohlthuend aus der Zeit des wildesten Faustrechts und mitten in der Epoche des unfreiesten Ständethums von der Wissenschaft einen Gedanken vertreten zu finden, der bei aller Steifheit in der Form des Ausdrucks dennoch das Beste und Edelste was den Menschen bewegt, zu einem allgemein gültigen Princip des Wissens und des Thuns erhebt? Und dazu kommt, daß diese Staatsidee bei allen durch sie möglichen Irrthümern am Ende die erste ist, welche eben durch die in ihr zur Erkenntniß gelangende Scheidung von Staat und Einzelnen die Grundlage der Freiheit in der harmonischen Entwicklung des Ganzen geworden ist. Die Geschichtschreibung, die das nicht anerkennt, muß wahrlich als eine todte Theorie oder als Vorurtheil gerade in den Augen unserer Gegenwart erscheinen! Wir nehmen nun als bekannt an, daß der erste, der dem Staat von jenem Standpunkt auffaßt, oder wenigstens diese Auffassung zuerst formulirt, Hugo Grotius ist. Pufendorf drückt ihn dann als Pflicht, officium, wir würden sagen, als ethisches Wesen des Staats aus, bis Wolf ihn in seinem jus naturae et gentium zu einem vollkommen ausgearbeiteten System des Staatslebens macht. Diese Grundanschauung des Staats gilt bis zum Ende des 18. Jahrhunderts. Es ist auf den ersten Blick klar, daß der wahre Schlußpunkt dieser Auffassung kein anderer als eine möglichst vollständige Verwaltungslehre sein konnte. In der That war die Lehre vom Staat darnach die Lehre von der Gesammtheit der Mittel und Thätigkeiten, durch welche der Staat diese seine große Aufgabe, die Verwirklichung der Wohlfahrt aller Staatsangehörigen zu erfüllen habe. Und dieß ist somit auch der eigentliche

Persönlichkeit zu suchen; aber es ist jedenfalls nicht richtig, wenn Mohl und Funk jenen bezeichnenden Unterschied ganz zu übergehen. Während nun diese beiden Männer die Mitte des vorigen Jahrhunderts beherrschen, tritt am Ende desselben eine dritte bedeutende wissenschaftliche Erscheinung auf, die den Uebergang zu der folgenden Epoche des Rechtsstaats bildet und die erste abschließt. Das ist Günther Heinrich von Berg, ein Mann, ohne dessen Werk eine Geschichte der Polizei und der Polizeiwissenschaft nicht denkbar ist, und der nach Gelehrsamkeit und Geist als würdiger Nebenbuhler neben den Moser und Möser dieser Epoche steht. Berg ist der erste, und er ist bis jetzt darin nirgends übertroffen, der das positive Verwaltungsrecht vom allgemeinen Standpunkt der eudämonistischen Weltanschauung zu verarbeiten unternahm, während er zugleich schon die große Frage der folgenden Epoche, wie weit denn das Recht der „Polizei" gehe, mit in seine Arbeit aufzunehmen verstand. Er ist der Mann, der ernstlich die Untersuchung über das was „Polizei" ist, wissenschaftlich behandelt, und der daneben zuerst die Idee verfolgte, das gesammte geltende Verwaltungs- oder Polizeirecht Deutschlands als ein Ganzes darzustellen. Und das war denn zugleich der Grund, weßhalb seine Arbeit, obwohl in der Form eine freie und zum Theil mit der Beredsamkeit des Herzens geschriebene, und im Inhalt reicher, gelehrter und zuverlässiger als irgend eine andere, dennoch die Fähigkeit nicht besaß, die Grundlage einer neuen festen Gestalt der Verwaltungslehre zu werden. Denn Berg hatte keinen Begriff vom Staat, sondern nur eine Uebersicht über die administrativen Aufgaben desselben. Er hält zwar das eudämonistische Princip fest, aber er hat, am Ende des vorigen Jahrhunderts schreibend, doch schon die Ueberzeugung gewonnen, daß es nicht ausreicht. Er weiß, daß der Staat sehr viel für das Wohl thun kann und soll; allein er beginnt auch schon zu erkennen, daß es vom Uebel ist, wenn er zu viel thut. Er hat daher keinen festen Leitfaden in der gewaltigen Masse des Stoffes, die ihm in allen möglichen Reichstagsabschieden, Gesetzen, Verordnungen, Erlassen, entgegen kommt. Er fühlt, daß er das Princip der bisherigen bevormundenden Verwaltung erschüttert, aber er hat doch kein rechtes neues an seine Stelle zu setzen. Die eudämonistische Systematik ist durch die größeren Ideen der Kantschen Philosophie abgeblaßt und zweifelhaft geworden, allein die letztere hatte dabei nicht die Fähigkeit ein neues System zu geben. Das eudämonistische Princip der Wohlfahrt des Staats war zu positiv; das neue des Rechtsstaats war für einen Mann der Verwaltung zu negativ. Jenes gab dem Staat zu viel Aufgaben, dieses gab ihm zu wenig. Er fürchtete das erstere im Namen der individuellen Freiheit, die er kennt und vertritt,

aber das letztere genügt ihm nicht für den Stoff, für die mächtige nach Ordnung und höherer Einheit drängende Masse von Thatsachen der innern Verwaltung, die er darstellen soll. Man sieht, wie er in diesem Gegensatz den einzigen Ausweg ergreift, der ihm bleibt. Er läßt das Princip, das System, die reine Theorie liegen, und faßt die „Polizeiwissenschaft" wie auch er die Verwaltungslehre nennt, als eine Masse einzelner Fragen auf, die jede für sich ihre Aufgabe und ihr Princip habe, und daher in lauter einzelnen zusammenhangslosen Abschnitten behandelt werden sollen. Das ist nicht eigentlich ein Fehler; es ist vielmehr der Ausdruck der ganzen damaligen Zeit, und von ihm aus entsteht daher jene Vereinzelung aller, auf die Verwaltung bezüglichen Arbeiten, die noch unsere Gegenwart charakterisirt und die jene Verschmelzung der alten Polizeiwissenschaft mit den „Cameralwissenschaften" möglich machte, die sich dann in Schmalz und im großen Maßstabe im Baumstark Geltung verschafft, eine Verschmelzung, bei der man zuletzt zu der Ansicht kommt, welche auch jetzt noch viele haben, daß es sich bei allem was Polizei oder Verwaltung heißt, nicht um Wissenschaft sondern um Kenntnisse handelt. Es ist von größtem Interesse, dieß weiter zu verfolgen; aber freilich muß als Grundlage die Charakterisirung des Wesens der zweiten großen Gestalt dieser Entwicklung, der Idee des Rechtsstaats und ihres Einflusses speziell auf die Verwaltungslehre dargelegt werden.

Um diese Bedeutung des Rechtsstaats, der wie der Wohlfahrtsstaat der eudämonistischen Epoche eine der großen Thatsachen des geistigen Lebens überhaupt ist, und der namentlich für die Polizeiwissenschaft von entscheidender Bedeutung ward, richtig zu beurtheilen, muß man allerdings das Verhältniß des Wohlfahrtsstaats zu dem alten Recht und der ständischen Ordnung der Gesellschaft einerseits und dem neuen Recht der staatsbürgerlichen Ordnung anderseits sich vergegenwärtigen. Den Ausdruck dieses Verhaltens aber bildet eine Gestaltung des Staatswesens, welche wir als Uebergang von der ersten Staatsidee zur zweiten den Polizeistaat nennen kann. Wir wollen versuchen, seine historische Stellung hier zu charakterisiren.

3) Der Polizeistaat.

Das Recht der ständischen Epoche bestand trotz der Obrigkeits- und Wohlfahrtstheorie noch ungeschmälert am Ende des vorigen Jahrhunderts fort. Allerdings begriff die Verwaltung vollkommen, daß alle ihre Thätigkeit einem solchen Rechtssystem gegenüber nicht zu einem entscheidenden Einfluß gelangen würde; auf allen Punkten, wo die

Organe derselben für das wahre, und zum Theil von ihnen recht gut verstandene Wohl des Volkes einschreiten wollten, traten ihnen die rechtlichen Hemmnisse entgegen, die auf dem Rechtstitel der Privilegien und ständischen Unterschiede beruhten. In der That erschien dadurch alles, was jene eudämonistische Theorie lehrte, im Grunde als ein leeres Wort; sie hätte gerne das Beste gewollt, aber sie besaß nirgends die Kraft es wirklich durchzuführen. Das wirkliche Leben, allenthalben von dem ständischen Recht gebrochen, beschränkt, unfrei gemacht und daher in einer unserer Zeit fast unverständlich geworden Auflösung begriffen, sprach den schönen Lehren Hohn, die von der Schule gepredigt wurden, und während der Jurist in den Vorlesungen über Rechtsphilosophie und Polizeiwissenschaften hörte, was er zu thun habe, um das Volk glücklich zu machen, lernte er in den juristischen Büchern und Collegien die Grundsätze der Anerkennung der bestehenden Rechte, der Heiligkeit derselben, der Unverantwortlichkeit der Unterschiede und der Privilegien, die es ihm principiell unmöglich machten, jene schönen Lehren in der Wirklichkeit zur Geltung zu bringen. Das war ein tiefer Widerspruch, und dieser Widerspruch ward um so lebendiger gefühlt, je näher die neue Zeit rückte. Aber seine Lösung lag nicht in der Philosophie des Wohlfahrtsstaats mit seinem breiten, zum Theil pedantischen Wohlwollen. Das wessen die Zeit bedurfte, war vor allem Klarheit über das Verhältniß des Staats zum R e c h t, die Beantwortung der Frage nach der rechtbildenden, rechtschaffenden Kraft im Staate. Es kam nicht darauf an zu wissen, welche Maßregeln gut seien, sondern vielmehr darauf zu wissen, mit welchem Recht man sie gegenüber dem bestehenden Rechte durchführen könne. Und schon in der Mitte des vorigen Jahrhunderts war es klar geworden, daß d i e s e Frage, um welche sich nunmehr alle andern drehten, nicht mehr in dem Gebiete der Verwaltung, sondern vielmehr in einem ganz andern Gebiete zur Beantwortung gelangen mußte. Dieß andere Gebiet aber war die L e h r e v o n d e r V e r f a s s u n g. Und so geschah es naturgemäß, daß die ganze Rechtsphilosophie eine ganz neue Richtung bekam und für diese neue Richtung eine ganz neue Grundlage forderte. Hatte die Hobbes'sche Theorie gefragt, was der Staat sei und o b er überhaupt sein solle, hatte die Wohlfahrtstheorie gefragt, was er zu thun habe, so fragte die neue Theorie vielmehr, wie in ihm die Rechtsbildung, die Bildung seines Willens, die G e s e t z g e b u n g, geordnet werden müsse. Die ganze alte bisherige Arbeit der Rechtsphilosophie erschien neben dieser Frage als werthlos; man bedurfte eines neuen Princips, einer neuen Idee des Staats; und diese Idee war die der Freiheit auf Grundlage der V e r f a s s u n g.

So wendete sich der Gang der Dinge von dieser Seite von der bisherigen Anschauung der Verwaltung des Staats, von dem gutmüthigen aber beschränkt gebliebenen Wollen und Wünschen ab, und begann eine neue Richtung, die gegen das Alte nicht bloß gleichgültig, ja negativ war, sondern es auch sein mußte. Und mit ganz gleichem Resultat tritt eine zweite, wenn auch fast diametral verschiedene Erscheinung im geistigen Leben des Volkes neben jener ersten auf.

Jene Idee der staatsbürgerlichen Freiheit, jene Bewegung nach Selbständigkeit und Selbstbestimmung war eigentlich in jener Zeit keineswegs etwas Neues. Sie hat vielmehr von jeher die Grundlage des ganzen germanischen Lebens gebildet; sie begleitet die ganze Geschichte desselben; ihre Heimath war im Grunde keineswegs bloß, wie man zu lehren gewöhnt ist, die Stadt, sondern auch der Herr auf dem Lande zeigt uns in seinem stolzen Unabhängigkeitssinn den Grundcharakter eines Volksstammes, der es schwer erträgt, beherrscht zu werden, und der auch das Gute von sich stößt, wenn es ihm von fremder Gewalt befohlen wird. Nun aber lag es im Wesen gerade jener Wohlfahrtstheorie, im Bewußtsein daß sie das Gute und Heilsame wolle, dasselbe ohne Rücksicht auf die freie Wahl und Selbstbestimmung der Staatsangehörigen auch durchzusetzen: Sie drängte sich daher dem Volksleben auf; sie verlor das Verständniß seiner Eigenthümlichkeiten, seiner Besonderheiten, seiner Interessen; sie hatte nie und nirgends die Fähigkeit, den Mangel an Bildung, die einseitige Richtung, den traditionellen Werth, der die letztern begleitet, in Anschlag zu bringen; sie verstand endlich nicht, die örtlichen Verhältnisse und ihre Anforderungen, ob sie nun äußerlich rein local auftraten, oder ob sie sich durch Jahrhunderte lange Einwirkung zu formellen Rechtssätzen krystallisirt hatten, gelten zu lassen. Sie wollte immer dasselbe, weil das Gute und Nützliche in der sich selbst gleichen Theorie immer dasselbe ist, und sie war ja die Dienerin des an sich Guten und Nützlichen. Sie wollte es unbedingt und unabhängig von der freien Zustimmung des Volkes, denn das Gute kann und soll nie von der Willkür derjenigen abhängig sein, für die es zu gelten hat. Sie stellte sich daher dem Volksleben äußerlich, als eine ihm fremde, von ihm gar nicht verstandene Gewalt gegenüber; ja sie ging in ihrer Consequenz so weit, gegen dieses Verständniß geradezu gleichgültig zu sein. Sie wollte für das Wohl des Volkes sorgen, aber nicht wie die Natur es thut, welche dem Wohlsein die Bedingungen bietet und dann es dem Menschen überläßt, sie zu benützen, sondern wie der Vater, der seinen Kindern befiehlt, dasjenige zu thun, was nach seiner Ueberzeugung ihnen heilsam ist. Sie wollte die Völker im Ganzen wie im Einzelnen zwingen, glücklich zu werden. Und das

war es nun, was durch seine Ausführung im Einzelnen zuletzt den Charakter jener eudämonistischen Verwaltungslehre im Ganzen umgestaltete. Die theoretischen Grundsätze der ersteren, die noch unter Pufendorf und Wolf als Philosophie erschienen, werden namentlich im ersten Jahrhundert zu sehr positiven Vorschriften und Maßregeln. Der Wohlfahrtsstaat wird eine **Zwangsanstalt für das Glück der Völker**, negativ, indem es die letztern vor allem schützt, was die Eudämonie für gefährlich hält, positiv, indem es ihnen gebietet, was als nützlich erkannt wird. Und in dieser von den Lehrkanzeln herabsteigenden, in allem Kleinen groß, gegenüber allem Schwachen stark, immer aber unberufen und ohne Dank das „Gute" und das „Wohl" durch seine Zwangsorgane vollziehenden Gestalt wurde aus dem theoretischen Wohlfahrtsstaat der praktische **Polizeistaat**.

Das ist der Sinn und der innere, organische Begriff des vielbesprochenen Polizeistaates, der dem Rechtsstaat voraufgeht. Nie hat eine Staatsidee Besseres gewollt, nie hat ihr Wollen und Thun so viel Widerstand gefunden und nichts ist leichter begreiflich, als dieser Widerspruch des Polizeistaats. Diesen Widerspruch aber ertrugen die Germanen nicht. Und doch hätten sie ihn vielleicht lange ertragen, wenn jener Staat als Wohlfahrtsanstalt seine mächtige Hand noch an die **großen** und entscheidenden Bedingungen des Fortschrittes, die Gleichheit des Rechts und die Aufhebung der Privilegien gelegt hätte. Allein diese waren für ihn unantastbar, und die Völker sahen daher jenen Wohlfahrtsstaat nur da thätig, wo er im Namen des Volkswohls unbequem ward, ohne das Ganze zu fördern, im Einzelnen und Kleinen, im täglichen Leben, in den Sitten und Gewohnheiten, oft den harmlosen, fast immer den unbedeutenden Dingen, während in den großen Fragen diese Theorie in den Hintergrund trat und dem positiven, historischen Rechte seinen Lauf ließ. Das mußte ihr den Boden unter den wankenden Füßen nehmen. Zu dem Bewußtsein von der Unfähigkeit derselben, auf den für die Entwicklung entscheidend gewordenen Punkten auszureichen, trat allmählig der Widerwille, einer Gewalt im Kleinen unterworfen zu sein, die im Großen nicht helfen wollte oder konnte. Der ganze Standpunkt war unhaltbar geworden. Die Zeit war vorbei. Eine neue geistige Welt begann sich zu regen. Und es wird jetzt klar sein, weßhalb dieselbe, indem sie sich positiv der Verfassungsfrage in die Arme warf, negativ die ganze alte Verwaltungslehre als „Polizeiwissenschaft" von sich wies. In der jetzt folgenden Epoche kehrte sich daher das alte Verhältniß geradezu um. Statt daß bisher der Schwerpunkt der Staatswissenschaft in der Verwaltung gelegen und die Verfassung von derselben geradezu ausgeschlossen war, ward jetzt in der neuen Zeit die

Verfassung als eigentliche Staatswissenschaft betrachtet, und die ganze Verwaltungslehre fast ganz ausgeschlossen.

4) Der Rechtsstaat und sein Verhältniß zur Verwaltungslehre.

Das nun ist Wesen und Richtung des Uebergangs in die Staatswissenschaft zu der Epoche, die wir als die des Rechtsstaates bezeichnen. Auch dieser Begriff des Rechtsstaates ist ein ursprünglich deutscher, und kann nur aus den historischen Elementen der obigen Entwicklung ganz verstanden werden. Der Grundgedanke desselben ist der, daß die geltende Ordnung des staatlichen Lebens, und also auch die der Verwaltung, nur nach dem Rechte, das durch den organisirten Staatswillen gesetzt ist, bestimmt werden kann. Die Voraussetzungen desselben aber sind bei näherer Betrachtung doppelt, und daher die doppelte Bedeutung, welche jenes Wort hat. Zuerst soll als Staatswille nur derjenige betrachtet werden, der durch das gesetzlich anerkannte Organ desselben bestimmt ist. Die Lehre von den Grundsätzen aber, nach denen eben dieses Organ sich in freier Weise bildet, ist die Verfassungslehre. Es ist hier nicht der Ort, die Entwicklung der Ideen zu verfolgen, welche an Wort und Umfang der „Verfassung" mitgearbeitet haben. Wir setzen sie und ihre Geschichte als bekannt voraus. Zweitens aber erzeugte eben jenes beständige Eingreifen der bisherigen obrigkeitlichen Gewalt den Grundsatz, daß zwischen dem freien Individuum und dem Staate eine feste, auch von der Staatsgewalt unantastbare Grenze bestehe, deren Unverletzlichkeit eine der großen Voraussetzungen aller bürgerlichen Freiheit sei, und daß der Staat als Träger und Pfleger der Rechtsidee eben vor allem diese Grenze zu wahren habe. In der Heilighaltung dieser Grenze, dieser Unverletzlichkeit des „freien" Individuums liege das eigentliche Wesen des „Rechtsstaats." Es ist klar, daß dieser Gedanke die natürliche, negative Consequenz des bisherigen Verhaltens der „Obrigkeiten" und namentlich der aus der alten Rechtsphilosophie hervorgegangenen Willkür derselben gegenüber dem Einzelnen war. Es war das Ganze kein neues Princip; allein es war der juristische Ausdruck einer in neuer und frischer Kraft auftretenden Idee, der Idee des selbständigen Staatsbürgerthums. Es enthält an sich zwar gar kein Element für die Aufgaben der innern Verwaltung als solche, wohl aber lag in ihm ein mächtiger Keim für die Organisirung ihrer praktischen Thätigkeit; und dieser war es, der ihm zunächst die Anerkennung in den neuen Bewegungen sicherte.

Es ist aber nothwendig, sich diese Verhältnisse als Ganzes zu denken.

Die vollkommenste Ausbildung jener Idee der individuellen Selbständigkeit nämlich konnte die Nothwendigkeit nicht aufheben, vermöge der Staatsgewalt in die Rechtssphäre des Einzelnen einzugreifen; das Wesen des individuellen Rechts kann das Wesen des Staats nicht aufheben. Auch war das im Grunde für die Idee des Rechtsstaats nie die Frage. Es kam daher jetzt auf etwas anderes an. Es kam darauf an, das Princip für das Verhältniß zwischen Verwaltung und Verfassung und dem Rechte des Einzelnen in der staatsbürgerlichen Selbständigkeit zu finden. Und es ist von entscheidender Bedeutung, dieses festzustellen. Dasselbe aber war ziemlich einfach. Die Grenze für das Eingreifen der Verwaltung in die Lebenssphäre des Einzelnen soll künftig nicht in Willkür und Wohlmeinen, sondern in dem verfassungsmäßigen Gesetze liegen. Das war der erste, gleich anfangs ziemlich klare Gedanke des Rechtsstaates. Der zweite aber, seinerseits hervorgegangen aus dem Elemente der Selbständigkeit jenes Einzelnen war der, daß dieß Eingreifen der Verwaltung in das Leben der letztern so weit als möglich durch freie, geordnete Thätigkeit der Einzelnen selbst, und nicht mehr durch die als äußerlich, ja als feindlich dastehend gedachte Gewalt des Amtes vollzogen werden solle. Diese geordnete Thätigkeit der Einzelnen aber für die Verwaltung nennen wir eben die Selbstverwaltung und das Vereinswesen. Und so erzeugte die Idee des Rechtsstaats naturgemäß, wenn auch langsam und unsicher, als ihre positive Consequenzen das, womit der Wohlfahrtsstaat sich nie beschäftigt hatte und womit der Polizeistaat sich nicht beschäftigen konnte, die großen Principien der Selbstverwaltung und des Vereinswesens. Das ist der Inhalt des Rechtsstaats in seiner Beziehung zur Verwaltungslehre.

Es wird jetzt, denken wir, klar sein, wenn wir das Bisherige zusammenfassend sagen; daß der Wohlfahrtsstaat den Inhalt der Verwaltung oder die eigentliche Verwaltungslehre (des Innern), der Rechtsstaat dagegen die Lehre von der vollziehenden Gewalt begründet hat.

Wenn man nun auf Grundlage der bisherigen Darstellung die Lage überblickt, in welche die alte Verwaltungslehre als Polizeiwissenschaft mit dem Beginn unsers Jahrhunderts gekommen, so ist dieselbe allerdings leicht zu bezeichnen.

Einerseits nämlich, schließt das einseitig aufgefaßte Wesen des Rechtsstaates — und einseitig ist jede neuentstehende Bewegung, gewöhnlich in dem Grade mehr, je nothwendiger sie ist — eigentlich jedes System, ja beinahe jedes Verständniß der Verwaltungslehre geradezu aus. Der Rechtsstaat macht das Wesen des Rechts zum Wesen des

Staats, das Recht aber ist die Gränze der Selbständigkeit des Individuums gegenüber dem Andern, sei es der Staat, sei es der Einzelne. Andererseits ist die Verwaltung dagegen geradezu undenkbar, wenn eine solche Gränze unbedingt aufrecht erhalten werden soll. Sie kann ohne ein beständiges Opfer eines Theiles dieser Selbständigkeit für das Leben der Gemeinschaft gar nicht gedacht werden. Sie kann es nicht in Staatswirthschaft und Rechtspflege; sie kann es am wenigsten in der innern Verwaltung. Aus dem Begriffe, dem Wesen, den Forderungen des Rechts kann daher niemals ein Verständniß oder gar eine Lehre der Verwaltung entstehen; der Begriff des Rechtsstaats ist geradezu unfähig, die Verwaltung in sich aufzunehmen oder sie zu verarbeiten.

Wir müssen nun das nachdrücklich betonen, weil ohne diesen Satz der gegenwärtige Zustand nicht verstanden werden kann. Doch kam zu demselben ein zweites hinzu, und das lag in der bisherigen Geschichte des Ganzen. Das war die Abneigung, ja der Haß gegen die Polizeiverwaltung und Polizeiwissenschaft der vergangenen Epoche. Gerade diese „Polizei" war Grund und Form für jenes Eingreifen in das individuelle Leben, das als der verletzendste, wenn auch nicht als der tiefste Widerspruch mit der neuen Rechtsidee des Staats, der Selbständigkeit des Staatsbürgerthums, erschienen war. Die neue Staatsidee, selbst aber — der Rechtsstaat — war ihrem innersten Wesen nach der Polizei fremd, ja feindlich, und wies dieselbe und ihre Lehre in der neuen Ordnung der Dinge praktisch von sich. So geschah das, was in dieser Beziehung die Staatswissenschaft unter der Herrschaft des Rechtsstaats charakterisirt. Die ganze Polizeiwissenschaft oder Verwaltungslehre verschwand mit dem Anfang dieses Jahrhunderts aus der Staatswissenschaft, und die Lehre vom öffentlichen Recht im Allgemeinen, speciell aber die Lehre vom Verfassungsrecht, trat an ihre Stelle.

Diese hochwichtige Thatsache, die eben so tief in die Theorie wie in die Praxis eingriff, bedarf nun wohl einer etwas eingehenderen Erklärung; und obwohl es außerhalb unsrer Gränze liegt, die staatlichen Rechtsbegriffe zu untersuchen, so müssen wir doch darlegen, wie es möglich war, daß eine Staatsidee sich eine zeitlang selbst zu genügen vermochte, in welcher für die ganze Verwaltung und damit für das ganze praktische Staatsleben weder ein systematischer Platz, noch ein wissenschaftliches Verständniß vorhanden war.

In der That nämlich hat unsre Zeit, wie sie den Wohlfahrtsstaat kaum noch kennt, auch schon das Bewußtsein von dem eigentlichen lebendigen Inhalt des Rechtsstaats fast verloren.

Die neueste Zeit namentlich hat sich unter dem sog. „Rechtsstaat"

vorzugsweise das gedacht, was man einen juristischen Begriff des Rechtsstaats nennen möchte, einen Zustand nämlich, der nichts enthält, als einen fertigen Staat als selbständige juristische Persönlichkeit auf der einen, und den freien Staatsbürger auf der andern Seite, so daß der Rechtsstaat im Wesentlichen nur noch die juristische Ordnung des Verhältnisses beider zu einander, die Gesammtheit der Grundsätze über die Unverletzlichkeit des Einen durch den Anderen feststellen solle. Diese ärmliche Auffassung des Staats gehört indeß nur der neuesten Zeit an, und ihr Vertreter ist bekanntlich Robert Mohl. Allein in Wahrheit ist das Verhältniß ein wesentlich andres. Die wahre Idee des Rechtsstaats ist vielmehr eine höchst großartige und selbst erhabene, und nur durch das Verständniß dieser Idee wird es begreiflich, wie es für so viele hochbedeutende, gelehrte und praktische Männer möglich war, der Verwaltung, des zweiten großen Theiles aller Staatswissenschaft, während fünfzig Jahren hindurch in einer Literatur zu vergessen, die doch auch ihrerseits eine eben so reiche als mächtige gewesen.

5) Die drei Grundformen der Auffassung des Rechtsstaats.

Die große Frage über den Staat und seinen organischen Inhalt war bekanntlich in der germanischen Welt aus der Frage entstanden, woher der Staat als persönliche Gemeinschaft des Einzelnen die sittliche Berechtigung nehme, den an sich freien Einzelnen zu bestimmen und ihn sich zu unterwerfen. Die Theorie des Hobbes hatte diese Berechtigung durch die Noth erklärt, welche aus dem Kriege Aller gegen Alle entstand. Der Wohlfahrtsstaat gab dem Staat dieselbe im Namen des allgemeinen Fortschrittes. Mit der staatsbürgerlichen Gesellschaft tritt aber der Gedanke auf, daß das Wesen des Einzelnen die freie Selbstbestimmung, also das grade Gegentheil der über den Einzelnen herrschenden Staatsgewalt sei. Diese freie Selbstbestimmung der einzelnen Persönlichkeit konnte die neue Zeit unter keiner Bedingung aufgeben. Eben so unmöglich war es, den Staat mit seinem Recht auf Herrschaft zu beseitigen. Es galt daher jetzt, beide großen Elemente zu vereinigen. Und jetzt tritt eine Arbeit ein, die in drei großen Formen sich bewegt, und die damit die drei Grundgedanken des sog. Rechtsstaats abgiebt.

Die erste Form ist die, daß der Staat dieß Recht der Herrschaft über den selbständigen Einzelnen dadurch gewinnt, daß der Wille des Staats selbst eben nichts anderes ist, als der gemeinsame Wille aller Einzelnen. Diese Gemeinsamkeit des Willens ist es, welche den Widerspruch zwischen Staatsherrschaft und bürgerlicher Freiheit läßt. Der

erste Vertreter dieser Idee ist bekanntlich Rousseau; nur daß sein allgemeiner Wille den Charakter und das Recht eines Vertrages behält, der Contrat social, und daher beständig gelöst werden kann. Daß daher im Grunde nicht bloß die Ordnung der Verfassung so gut wie jeder Vertrag, sondern eigentlich auch der Staat selbst in jedem Augenblick durch die Contrahenten, die Gesammtheit der Staatsbürger, aufgelöst werden kann. Die Freiheit in der Rousseau'schen Staatsidee bestand daher wesentlich in dieser Berechtigung der Staatsbürger, durch ihren individuellen Willen über die Existenz des Staats selbst zu verfügen. Von einer selbständigen Verwaltung war in derselben natürlich keine Rede; allein aus ihr folgte das große, der ganzen französischen Revolution zum Grunde liegende Rechtsprincip, daß diese volonté générale ohne alle Rücksicht auf bestehende Rechte souverän sei. Das war es, dessen man bedurfte; der Uebergang von diesem Rechtsprincip der Verwaltung zum Inhalt derselben fehlt gänzlich; allein das zweite Princip der „Egalité" wird dann maßgebend für alles, was die souveräne „Liberté" in der Verwaltung zu thun hat. Die Verfassung dagegen, die Constitution, ist dann die Ordnung, in welcher unter Zuziehung Aller jener Vertrag geschlossen und dieß Recht der Maßregeln des Staats für sein neues Leben festgestellt wird; der Staat ist hier in die Einzelnen aufgelöst, die Freiheit verwirklicht sich wie in den alten Republiken, in der Unterwerfung des Staats unter seine Bürger, die zur rein numerischen Herrschaft der Kopfzahl führt. Das ist das Recht des Vertragsstaats.

Den deutschen Denkern war der Widerspruch, der in dieser Auffassung der Freiheit lag, doch zu groß und zu greifbar. Bei ihnen beginnt daher eine anders geartete Arbeit, um jene Frage zu lösen. Die Deutschen haben es nie begriffen, wie man den Staat auf den guten Willen der Staatsbürger zurückführen und damit ὕστερον πρότερον aufstellen könne. Sie suchten daher, und suchen noch jetzt jene Berechtigung des Staats gegenüber der Freiheit des Einzelnen, statt in dem Vertrage des letzteren mit einem Etwas, das zuletzt doch erst durch eben diesen Vertrag ins Leben gerufen werden soll, vielmehr im sittlichen Wesen des Staats selber. Der Staat ist ihnen eben so wenig ein Resultat des Willens seiner Angehörigen, als der Einzelne ein Resultat seines eignen Körpers. Er ist durch sich selber da. Um ihn zu begreifen, muß man das Wesen des gesammten geistigen Daseins erkennen. Es ist ihnen daher, mögen sie nun die Sache ausdrücken wie sie wollen, eine organische, daher von keinem Einzelnen abhängige, durch irgend eine mehr oder weniger großartige Weltanschauung gegebene, also an und für sich daseiende, in sich selbst ruhende

sittliche Existenz. Die Freiheit der deutschen Anschauung besteht daher nicht darin, daß der Staat erst durch den Staatsbürger geschaffen wird, sondern daß in dem sittlichen Wesen des Staats die Gränze der Gewalt desselben über dem Einzelnen oder sein Recht liege. Das Staatsrecht ist der deutschen Staatsphilosophie daher ein sittliches Recht, erkannt durch die Philosophie vom Wesen des Staats. Und jetzt beginnt daher eine neue Epoche, deren Inhalt nicht mehr wie beim Wohlfahrtsstaat die praktische Verwaltungsaufgabe des Staats, sondern vielmehr der abstrakte Begriff von Staat und Recht und seine dialektische Deduktion ist. Diese Entwicklung beginnt bei Kant, bei dem der Staat eine Kategorie ist; bei Fichte erscheint jene Richtung in der logischen Unmöglichkeit, den Staat dialektisch durch einen Vertrag von Persönlichkeiten zu begründen, deren Wesen und Freiheit darin besteht, an die Haltung ihres Vertrages nicht durch sich selbst gebunden zu sein; bei Hegel ist der Staat ein immanentes, gegebenes Moment des sich entwickelnden Geistes, dessen Dasein so wenig wie das irgend eines anderen Begriffes eines Vertrages bedarf; bei Herbart ist er eine Thatsache, also kein Produkt; bei Kraus ist er eine geistige Erscheinung; bei Haller ist er eine göttliche Institution; bei Stahl ist er ein aus der christlichen Weltanschauung fließendes sittliches Dasein; kurz man mag sehen wohin man will, die deutsche Philosophie hat den Begriff des Vertragsstaats gar nie in sich aufgenommen. Aber um ihn dennoch in seiner Oberherrlichkeit über den Einzelnen zu begründen, mußte jetzt die Begriffsbestimmung und damit das Recht des Staats aus den höchsten Begriffen der Weltanschauung überhaupt entwickelt werden. Jene deutsche Idee des Staats mußte ihre Berechtigung daraus schöpfen, daß sie sich als organisches Moment einer ganzen ethischen und philosophisch entwickelten Weltanschauung darstellte. Und daraus folgte nun das, was die Staats- und Rechtsphilosophie Deutschlands seit dem Beginn dieses Jahrhunderts charakterisirt. Die Staats- und Rechtsphilosophie wird — wir sagen geradezu unwillkürlich — aus einer Lehre vom Inhalt des Staats zu einer philosophischen Deduktion des Staatsbegriffs, deren Grundlage bei den meisten wieder der den Staat wie das ganze übrige Leben umfassende Begriff des Rechts ist. Dieser rechtliche Staatsbegriff ist eben daher, den Anforderungen seiner Zeit fast unwillkürlich entsprechend, durchdrungen von dem Gefühl, daß die Berechtigung des Staats, die Freiheit des Einzelnen zu beschränken, auf der philosophisch-dialektischen Richtigkeit des Rechts- und Staatsbegriffes beruhe. So erscheint der Rechtsstaat als abstrakte Staatstheorie, und der charakteristische Unterschied dieser Zeit und der vorhergehenden zeigt sich am besten

in Wesen und Inhalt der Rechtsphilosophie. Während dieselbe naturgemäß in der vorhergehenden Epoche im Grunde kaum etwas anderes war als eine rationelle Verwaltungslehre, ist sie jetzt in das Gegentheil umgeschlagen. Sie ist zu einem ganz abstrakten philosophischen System geworden, das sich als letztes und höchstes Ziel die Aufgabe stellt, den reinen Begriff von Staat und Recht zu entwickeln. Dieser Idee erscheinen alle andern Punkte als untergeordnet; aber indem sie sich mit dem nicht mehr beschäftigt, was die Rechtspflege oder die innere Verwaltung von ihr fordert, wird sie dadurch im gewöhnlichen Sinne des Wortes „unpraktisch." Sie hat eine große, gewaltige Bedeutung; aber ihre Bedeutung ist eine begränzte. Ihr Auftreten in dem Gange der Entwicklung, den wir gezeigt, ist zwar ein ganz natürliches, aber ihre Herrschaft kann keine bleibende sein. Sie hat tiefe Spuren im deutschen Geiste hinterlassen; aber erfüllen konnte sie ihn auf die Dauer nicht. Denn wenn die Idee des Rechtsstaats durch sie für diejenigen wohl begründet ward, die über denselben philosophirten, so löste sie keineswegs alle Fragen und Widersprüche in diesem Rechtsstaat für die, welche in ihm leben sollten. Hier entstand daher eine neue Bewegung und eine dritte Gestalt der letzteren.

Gerade dadurch nämlich, daß die höhere Wissenschaft jetzt bei den abstrakten Fragen stehen blieb, ward sie denen theils entfremdet, theils überflüssig, die nun im wirklichen Leben mit dem Staate zu thun, sich ihm zu unterwerfen, ihre Freiheit von ihm beschränken zu lassen hatten. Denen half der „Begriff" sehr wenig. Der wirkliche Staat und seine Vertreter acceptirten zwar das „Recht" als Grundlage ihrer Berechtigung; aber das Recht war eben unbestimmt, unfertig, bestritten. Die neue Staatsgewalt, bis dahin nur in einem sehr kleinen Theile Deutschlands von einer Volsvertretung umgeben, zögerte daher keinen Augenblick, mit ihren Verordnungen und Verfügungen in das Gesammtleben einzugreifen, und auf diese Weise einseitig und im Einzelnen ein positives öffentliches Recht zu bilden, das in Inhalt und Richtung gar wenig Beziehungen zum „Begriff des Staats" hatte, und dessen Grundlage, wie es in dieser Epoche der Staatenbildung sehr natürlich war, die zum Theil ganz rücksichtslose Unterwerfung des Einzelnen unter den Staatswillen zur Folge hatte. Der alte Polizeistaat ging daher trotz der neuen Rechtsphilosophie keineswegs unter; er lebte in viel größeren, ernstern Verhältnissen auf, und läßt jetzt die Unbequemlichkeiten, die er für den Einzelnen mit sich bringt, in dem Gefühle der Gefährdung viel höherer und mächtigerer Interessen zurücktreten. Der Unterschied dieser Epoche von der des vorigen Jahrhunderts lag wesentlich nur darin, daß die Staatsgewalt sich nicht mehr so sehr in die kleinen, rein individuellen

Angelegenheiten des täglichen Lebens mischte; die großen Fragen des Staatslebens unterwarf sie dagegen ziemlich rücksichtslos ihrer eignen und einseitigen Entscheidung, namentlich in Deutschland. Gegen diese Bewegung nun, welche die individuelle Selbständigkeit und die bürgerliche Freiheit ernstlich zu bedrohen schien, suchte die Wissenschaft sowohl als die Praxis einen Halt; und diesen Halt fanden beide in derjenigen Auffassung des Staats, welche denselben als selbständiges und damit berechtigtes Individuum dem Einzelnen als einem nicht weniger selbständigen und berechtigten Wesen gegenüberstellt. So entsteht der, dem deutschen Staatsleben gleichfalls eigenthümliche, in keiner andern Sprache genau wiederzugebende Begriff des „Staatsbürgers" und des „staatsbürgerlichen Rechts." Von ihm aus wird die Staatswissenschaft vor allen Dingen zu einer Wissenschaft des Rechts der öffentlichen Gewalten, zu einer Feststellung der Gränze zwischen dem Staat und dem Staatsbürger, und zu derjenigen Auffassung der staatsbürgerlichen Freiheit, welche die letztere in der rechtlichen Begränzung der Staatsgewalt gegenüber dem einzelnen Staatsbürger erkennt. Auch diese Auffassung des Staats enthält denselben als einen „Rechtsstaat;" aber das Recht dieser Staatsidee liegt nicht in dem Rousseau'schen Recht auf Theilnahme am Staatswillen oder dem verfassungsmäßigen Rechtsstaat; es besteht auch nicht in der philosophischen Idee der sittlichen Berechtigung des Staatsbegriffes, sondern vielmehr in dem Rechtsprincip, daß die Staatsgewalt gegenüber den Einzelnen nur zu demjenigen berechtigt sei, was die geltenden Bestimmungen wirklich zulassen. Es ist daher die Idee des positiven Rechtsstaats, die wir hier als dritte Gestalt desselben bestimmen, und die bürgerliche Freiheit in demselben ist weder eine verfassungsmäßige noch eine ideale, sondern eine bürgerlich rechtliche, und damit vorwiegend negative Freiheit.

Das sind die beiden großen Grundformen der deutschen Staatsidee. Die deutsche Wissenschaft vom Staate, welche den Begriff der Verwaltung bisher nicht gekannt hat, hat daher auch den Zusammenhang beider nicht erkennen können. Sie hat sich hier wie fast in allen ihren Arbeiten, welche verschiedene Gestaltungen des geistigen oder des materiellen Lebens umfassen, in der beschränkten Vorstellung bewegt, daß es genüge, das Verschiedene neben einander zu stellen, und diese Zusammenstellung für Vergleichung, das Nacheinander für eine Geschichte zu halten. Das Verständniß der Verwaltungslehre wird sie zwingen, diesen Standpunkt gegen einen höheren zu vertauschen. Wir können unsrerseits den Inhalt der Idee des Rechtsstaats nicht weiter verfolgen. Allein es wird uns eine Bemerkung gestattet sein, deren Begründung schon an sich von

Wichtigkeit werden dürfte. Die logisch-ethische Idee des Rechtsstaats nämlich entsteht und wirkt namentlich in denjenigen Ländern, die bei großer Volksbildung wenig verfassungsmäßige Freiheit haben. Der Begriff des Staatsbürgerthums und seines Rechts dagegen hat seine Heimath da, wo zwar die Verfassung besteht, aber noch nicht zur wahren Harmonie der Staatsgewalten ausgebildet, nur noch die rechtliche Form des Kampfes zwischen Regierung und Volk abgibt. Daher ist die Heimath der ersteren Gestalt der Staatsidee der Norden Deutschlands, namentlich Preußen, die Heimath der zweiten Gestalt der Süden, namentlich Württemberg, und der eigentliche Träger und zum Theil Schöpfer dieser negativen Rechtsstaatsidee ist Robert von Mohl, während die Formulirung der, wir können nicht anders sagen als „abstrakten" Verfassungsfrage wesentlich durch Rotteck gegeben, und durch Aretin zu einer förmlichen Staatswissenschaft ausgebildet ward. Doch gehört die weitere Darstellung dieser Punkte einer andern Arbeit.

Wenden wir uns jetzt aber der Idee der Verwaltung wieder zu, so wird, glauben wir, die Beantwortung der Frage leicht, welche Stellung in dieser Epoche die innere Verwaltungslehre finden müßte.

In der That nämlich war in jener Auffassung für die letztere gar kein Raum. Wir haben gesagt, daß jede Verwaltungslehre nur als Consequenz und Ausdruck einer Gesammtauffassung des Staats erscheinen kann. Der Rechtsstaat aber in allen seinen drei Formen enthält gar keine Anknüpfung für das Wesen und den Inhalt der innern Verwaltung. Er will das Recht. Das ist die Gränze zwischen den selbständigen Persönlichkeiten; die Verwaltung dagegen geht im Namen der Gesammtentwicklung eben über diese Gränze hinaus. Die Abneigung gegen die polizeiliche Gewalt fand daher in diesem Begriff einen treuen Verbündeten, und so wird es erklärlich, daß mit dem Anfang dieses Jahrhunderts die eigentliche Verwaltungslehre aus der gesammten Staatswissenschaft sowohl in der Literatur als auf den Universitäten geradezu verschwindet und alle Theorie und alles Nachdenken über dieselbe von Philosophie, constitutionellen Fragen und juristischen Kämpfen gegen das Verwaltungsrecht absorbirt wird.

Natürlich nun konnte man trotzdem des Inhaltes der Verwaltungslehre, oder wie man sie unglücklicher Weise noch immer nannte, der „Polizeiwissenschaft" doch nicht ganz entbehren. Man mußte sie in irgend einer Form aufnehmen. Und jetzt sehen wir daher eine Reihe von Erscheinungen auftreten, welche, äußerlich in keiner Beziehung zum Begriffe des „Rechtsstaats," dennoch die Stellung enthalten, in welche eben durch jene Idee die Verwaltungslehre gedrängt wird. Von dem

leitenden und herrschenden, ihre Einheit setzenden Begriff verlassen, tritt ein Zustand der inneren und äußeren Auflösung der Verwaltungslehre in lauter einzelne Theile und Richtungen ein, denen der Mangel eines Begriffes der Verwaltung überhaupt und eben so sehr der Mangel eines für das ganze Gebiet gültigen Princips entspricht, in welchem sogar das Bewußtsein von dem Mangel der wissenschaftlichen Auffassung der Verwaltung verschwindet, und nur sehr unvollkommen ersetzt wird durch das Streben jeder Richtung, für sich das ihrige thun zu wollen. Es wird wohl unabweisbar sein, diese Epoche, in der wir uns noch befinden, in ihren einzelnen Haupterscheinungen zu charakterisiren, und dann die verschiedenen Richtungen der Theorie zu bezeichnen, in die sich die Verwaltung, der ihr Haupt, die Staatsidee, fehlt, aufgelöst hat. Erst damit glauben wir, wird der Versuch, Staat und Verwaltung wieder in ihren ethischen und logischen Zusammenhang als Grundlage der ganzen Verwaltungslehre zu bringen, als ein berechtigter, ja als ein nothwendiger erscheinen.

6) Das Schicksal der Verwaltungslehre in dieser Epoche bis auf die Gegenwart.

Wir haben mit dem Folgenden den nicht leichten Versuch zu machen, gegenwärtige Dinge historisch, das ist als der Vergangenheit angehörig, darzustellen. So viel sich auch dagegen sagen läßt, so können wir es dennoch nicht vermeiden. Wir sind der innigsten Ueberzeugung, daß in der innern Verwaltungslehre der Schwerpunkt aller Staatswissenschaft liegt; bei dem gegenwärtigen Zustand derselben ist kaum eine Kenntniß, geschweige denn ein Verständniß möglich; wir müssen deshalb, wollend oder nicht, ihn als einen bereits überwundenen behandeln. — Und am Ende wird ja doch auch der Werth, den jene Bestrebungen haben, nicht dadurch aufgehoben, daß er nicht immer derselbe bleibt. Auch unsrer Auffassung wird die Zeit kommen, in der sie von größeren Gedanken und Thatsachen weit überragt werden wird. Und so stehen wir nicht an, unser Urtheil über ganze Gebiete der gegenwärtigen staatswissenschaftlichen Literatur bestimmt zu formuliren.

Wir haben den Charakter der Gegenwart, wie sich derselbe durch den Sieg und die Herrschaft der Idee des Rechtsstaats in Beziehung auf die Verwaltungslehre herausgestellt hat, als die Auflösung der Wissenschaft der Verwaltung bezeichnet. Wir wollen jetzt versuchen die Richtungen zu bestimmen, in welchen diese Auflösung statt findet. Sie sind mit kurzen Worten die rein kameralistische Form, die juristische, und die volkswirthschaftliche. Alle drei laufen

neben einander, aber eine ist der andern fremd. Das Bewußtsein ihrer Zusammengehörigkeit ist verloren, mit diesem Bewußtsein auch das Streben, wenigstens in jedem dieser Theile des großen Gebietes der Verwaltungslehre ein eigenes Princip, ein eigenes geistiges Leben zu erzeugen. Die Verwaltungslehre, die einst den ganzen Begriff des Staats beherrschte und durchdrang, ist in ihnen herabgesunken zu einem Mittel für andere Aufgaben, zu einem bloßen erfüllenden Moment von ganz andern Wissenschaften, und selbst da wo sie in ihrer vollen Größe sich noch erhebt, in den einzelnen Theilen der Lehre, ist sie ohne eine klare, zuletzt doch das rechte Maß findenden Verbindung mit dem Ganzen. Das ist der gemeinsame Charakter des Folgenden. Und wir können daher schon hier sagen, daß alle jene Richtungen zwar nichts Verkehrtes und Werthloses bringen, daß ihnen aber der höchste Werth durch die Verbindung mit dem höchsten, einheitlichen Gedanken mangelt. Die Aufgabe kann daher nicht die sein, sie zu beseitigen, sondern vielmehr nur die, sie zu vereinigen.

a) Die Cameralwissenschaft und die Verwaltungslehre.

Wir glauben mit dieser ersten Gruppe von Erscheinungen sehr kurz sein zu können, da wir im Wesentlichen kaum einen Widerspruch zu erwarten haben. Die Cameralia entstanden bekanntlich als Lehre für diejenigen volkswirthschaftlichen Bildungszweige, welche die Domänenverwaltung für die Anstellung in den verschiedenen Domänen des Staats brauchte. Sie hatten daher ihrer ursprünglichen Idee nach mit der Verwaltung, oder gar mit dem Begriffe des Staats, gar nichts zu thun. Sie bildeten daher auch in keiner Weise ein System, kümmerten sich wenig um die Funktionen, und standen gleich anfangs da als eine ganz praktische Lehre von allerlei wirthschaftlichen Dingen. Als nun aber der Begriff der Verwaltung im Rechtsstaat verschwand, die Aufgaben derselben aber, namentlich die volkswirthschaftlichen blieben, war es natürlich, daß man sich für die letztere zunächst eben an jene Wissenschaften wendete, welche die Beschäftigungen mit den praktischen Fragen der Wirthschaft lehrten, und so entstand die natürliche Tendenz sie zu einer Art praktischer Nationalökonomie zu machen. Es lag nahe, diesem Stück der Theorie die Beantwortung der Frage aufzutragen, was der Staat jetzt nicht bloß für seine eigenen wirthschaftlichen Domanialinteressen, sondern was er für die Volkswirthschaft als solche zu thun habe, denn in den Domänen des Staats war der Staat selbst Wirthschafter; er mußte wissen, was den Unternehmungen frommte, und wußte und verwendete er das für sich, so konnte er es auch für das Ganze verwenden. So ergab sich leicht die Vorstellung, daß in

diesen Cameralwissenschaften ein höchst werthvolles Stück der praktischen Verwaltungsaufgabe liege. Und so entstand die Richtung, in welcher die Frage nach Inhalt und Aufgabe der Verwaltung des Innern, die Frage nach demjenigen was der Staat für das Wohl der Staatsbürger zu thun habe, in ihrer positiven, materiellen Seite zum Theile eine Frage der Cameralwissenschaft ward. Die „Cameralia" wurden das zwar systemlose, ungeordnete, aber keineswegs einflußlose Gebiet, in das die letzten Reste der Verwaltung des Innern fortlebten. Es ist von diesem, aber fast auch nur von diesem Gesichtspunkt von Interesse, die historische Entwicklung der Cameralwissenschaften als den kindlichen, ungebildeten Träger der Theorie der innern Verwaltung zu verfolgen.

Allerdings nun würde zur gründlichen und umfassenden Darstellung dieses Theiles des wissenschaftlichen Lebens ein viel größerer Raum gehören, als wir daran zu wenden haben. Auch wird die Arbeit selbst erst dann rechten Werth gewinnen, wenn Begriff und Inhalt der Verwaltung in der gesammten Staatsauffassung recht feststehen, und wir dürfen daher dieß ganze Gebiet berufenen Händen überlassen. Wir begnügen uns daher, Wesen und Werth dieser Richtung, und den Grund ihres Vorschreitens anzugeben.

Aus der reinen, materiellen Praxis entstanden, hatte diese ganze Richtung kaum die geringste Kenntniß einer höhern philosophischen Auffassung. Der Werth dessen was sie leistete, bestand ihr von vornherein in dem Preise, für den sie das Geleistete verkaufen konnte. Sie begründet nichts durch den Staatsbegriff, sie übernimmt keine wie immer geartete Verantwortlichkeit für eine Staatsidee, sie führt keinen ihrer Sätze auf das Wesen des Staats zurück. Es fehlt ihr namentlich jener Schwung, jene Wärme der wahren Wissenschaft, die selbst die trockene Wohlfahrtsidee sich bewahrt hatte. Sie ist daher genau im Einzelnen, aber gleichgültig für das Ganze. Sie hat nicht nur kein System, sie hat auch kein Bedürfniß nach demselben; ja es ist ihr ein solches unbequem, da sie es nicht zu verwenden wüßte, während sie doch bis zu einem gewissen Grade von ihm beherrscht und bestimmt wäre. Sie ist deßhalb zum Theil geradezu negativ gegen dasselbe, und in ihren spätern, theils auch gegenwärtigen Formationen wird sie sogar negativ gegen jede, auf das höhere Leben und Wesen des Staats gerichtete Anschauung, die sich in der Verwaltung Bahn brechen will. Sie ist die rein materielle, die eigentlich realistische Methode der Staatsverwaltung. Nun hat zwar jedes an irgend einem Orte seinen Platz und Werth; aber ohne einen Staatsbegriff kann auch im Gebiete dieser Lehre denn doch auf die Dauer dem wirklichen Staate so wenig als der Wissenschaft

genügt werden. Es war daher ganz natürlich, daß diese realistische Methode zuletzt den Staat selbst verließ, und langsam, aber unausbleiblich aus einem Theil der Staatswissenschaften zu einer ganz praktischen Lehre, zu einer Encyclopädie der Gewerbslehre ward. Wir heben hier nur den letzten, in seinem Gebiet hoch bedeutenden Vertreter hervor, dessen Werk dieselbe mit ihrer bedeutendsten That abschließt. Das ist Baumstark in seiner „Encyclopädie der Cameralwissenschaften." Baumstark wollte auf dem Gebiete der letztern leisten, was Berg auf dem Gebiete der frühern Polizeiwissenschaft, Fischer auf dem der Cameralpolizei leistete; und so weit eines einzelnen Menschen Umsicht und Gelehrsamkeit gehen, ist ihm das gelungen. Es ist ein im Ganzen unmögliches, im Einzelnen vortreffliches Buch. Es ist ein Versuch die Gewerbslehre von dem Standpunkte aus zusammen zu fassen und in allen Theilen einzeln gründlich zu behandeln, von dem sie eben gar nicht behandelt werden kann, vom Standpunkt des Staatsbegriffes. Es wird ein solches Buch nicht mehr geschrieben werden; aber es behält seine Stellung in der Geschichte der Wissenschaft. Ein schwacher Reflex derselben Richtung, und den Uebergang zur Volkswirthschaftspflege bezeichnend ist F. G. Schulze's „Nationalökonomie oder Volkswirthschaftslehre" (war diese Uebersetzung so nothwendig?) „vornehmlich für Land-, Forst- und Staatswirthe 1856," die weder an Gründlichkeit noch an, wir möchten sagen wissenschaftlichem Bewußtsein mit Baumstark auch nur entfernt zu vergleichen ist. — Die ganze Richtung ist wohl definitiv in die Gewerbslehre aufgelöst.

b) Das Staatsrecht und die Verwaltungslehre.

Eine wesentlich verschiedene Erscheinung zeigt uns nun die zweite große Richtung, in welche die Verwaltungslehre verläuft. Es ist die, in mannigfacher Form und in sehr verschiedenen Graden auftretende Verschmelzung der Verwaltung mit dem öffentlichen Recht überhaupt, oder wie es namentlich seit Gönners deutschem Staatsrecht heißt, dem Staatsrecht.

So wie nämlich aus dem zerfallenden deutschen Reiche sich die einzelnen Staaten bilden, erscheint natürlich dem Juristen und selbst dem Volke jeder Staat als ein Ganzes, das also auch das ganze Gebiet der Verwaltung enthalten muß. Da nun aber der Begriff und das System der letztern als selbständige Theorie fehlte, so war es natürlich, daß man diesen Theil des Staatsinhalts zunächst da suchte, wo er wenigstens formell vorhanden war. Und das war eben in dem Gebiete desjenigen öffentlichen Rechts, das man theils die Polizei, theils die Regalien nannte. Unrecht hatte man darin nicht; denn wie wir

sehen werden, ist wirklich das Verwaltungsrecht die gültige und äußerliche Formulirung der Verwaltung selbst. Nur war die Idee der Gemeinschaft des innern Lebens für die deutschen Staaten verschwunden; hätte man sie erhalten können, so wäre vielleicht aus diesem Verwaltungsrecht eine Verwaltungslehre auch im Ganzen entstanden, wie sie für gewisse einzelne Gebiete wirklich entstand. Aber das war eben nicht der Fall. Die Behandlung der Verwaltungsgegenstände mußte sich daher hier auf eine rein juristische Basis zurückziehen. Der Standpunkt liegt nicht mehr, wie noch bei Berg, in der Untersuchung dessen, was für die einzelnen Verwaltungsaufgaben an sich richtig, sondern vielmehr in dem, was positiv für die Thätigkeit der Verwaltung gesetzlich ist. Die Verwaltung erscheint hier daher nicht als ein organischer Begriff des Staats, oder in ethischer oder logischer Verbindung mit demselben, sondern vielmehr als eine ganz natürliche Abtheilung innerhalb des öffentlichen oder Staatsrechts. Das System dieser Arbeiten wird dem entsprechend nicht philosophisch entwickelt, sondern es entsteht gleichsam von selbst aus dem Stoffe, mit dem er sich beschäftigt. Die Aufgabe dieser Darstellungen besteht deßhalb auch nicht darin, das ganze Gebiet der Verwaltung systematisch zu erschöpfen, sondern nur alles dasjenige aus der Verwaltung zu behandeln, wofür in der positiven Gesetzgebung geltende Bestimmungen vorhanden sind. Es war daher natürlich, daß diese Richtung, die in Frankreich das selbständige Gebiet des droit administratif erzeugte, in England aus guten Gründen ganz fehlte, und durch die Lehre vom Volksreichthum zum Theil ersetzt ward, in Deutschland mit unserm Jahrhundert definitiv den Boden des „Reiches" verließ, dem noch Berg angehört, und sich den einzelnen deutschen Territorien zuwendete. Der erste und bedeutendste Vertreter dieser rein positiven Richtung, bei dem jedoch das „Reich" noch nicht untergegangen ist, sondern über die ganze Arbeit eine gewisse eigenthümliche Stimmung verbreitet, die an die Bearbeitung des deutschen Reichsrechtes mahnt, ist F. C. J. Fischer, Lehrbegriff sämmtlicher Cameral- und Polizeirechte. Sowohl von Teutschland überhaupt, als insbesondere von den preußischen Staaten. 1785. 5. B. Fischer gehört noch zu den alten deutschen Gelehrten. Er hat für jede Abtheilung, für jeden Paragraphen in jeder Abtheilung noch möglichst vollständiges Material, über dessen positiven Inhalt er durch keine Reflexion hinausgeht; sein Werk wird für die Geschichte aller einzelnen Theile der innern Verwaltung geradezu unschätzbar, da er noch viel specieller ist als Berg. Aber er ist zugleich der erste, der sich keinen Augenblick mehr um Begriff und Idee des Staats, um Ethik und Logik kümmert, sondern unmittelbar auf die Substanz des positiven öffent-

lichen Rechts aller, auch der detaillirtesten Verwaltungszweige eingeht. In dieser Beziehung ist er kaum erreicht, geschweige denn übertroffen; sein Werk ist ein Monument deutschen Fleißes und deutscher gelehrter Zuverlässigkeit, aber jeder höheren Anknüpfung baar. Doch wird die künftige Geschichte der Verwaltung den Mann als den Vitriarius der Verwaltungsrechtskunde dereinst zu würdigen wissen. Hinter ihm entsteht eine große Lücke, die nur die Sammlung von Bergius einigermaßen ausfüllt. „Teutschland überhaupt" war nicht mehr da. Die einzelnen „Staaten" Deutschlands constituiren und ordnen sich. Jeder von ihnen hat nun, wenn auch keine Verfassung, so doch eine Verwaltung. Die Kenntniß dieser Verwaltung ist für die Aemter nach wie vor nothwendig. Der Gedanke eines Verwaltungsrechtes ist dabei zwar nothwendig und natürlich, aber er ist neu. Man braucht daher Zeit, bevor man ihn verarbeitet; unterdessen aber wird der concrete Inhalt desselben mit dem öffentlichen oder Staatsrecht überhaupt verschmolzen und so demselben das erste Element seiner neuen Gestalt gegeben. Allein mitten in dieser Verschmelzung erhält sich die Erkenntniß, daß die Verwaltung denn doch ein besonderes Gebiet sei, und daß es schwierig scheinen müsse, gewisse Dinge, wie z. B. Zählungen, oder Maß- und Gewichtsordnungen u. dergl. als „Staatsrecht" zu bezeichnen. Auch war denn doch die Idee der alten eudämonistischen Staatsphilosophen nicht so ganz verschwunden, daß nicht der Gedanke einer innern, mit dem Staatswohl als letzten Aufgabe gegebenen Einheit jener Verwaltungsgesetze und Verordnungen übrig geblieben wäre. Daran endlich schloß sich das rein praktische Bedürfniß der amtlichen Verwaltung, über die Masse dieser Gesetze eine Uebersicht zu haben. Alle diese Momente zusammengenommen erzeugten nun jene mehr oder weniger systematische Sammlungen, welche die Verwaltungsgesetzgebung für sich in ein Ganzes, als zunächst äußerlich, dann auch innerlich von dem übrigen Staatsrecht geschieden, umfassen. Man kann in dieser *rein juristischen Gestaltung* der Wissenschaft der Verwaltung, die wir mit dem Ausdruck der „*Verwaltungsgesetzkunde*" am kürzesten bezeichnen, in drei Formen verfolgen.

In ihnen nämlich entstand die Gesammtheit jener Behandlungen der Verwaltung und des Verwaltungsrechts, die wir als die Verbindung der Verwaltungslehre mit dem Staatsrecht oder die *öffentlich rechtliche Behandlung der Verwaltung* nennen, bei der wir aber freilich je nach dem Vorwiegen des einen oder des andern der obigen Momente die folgenden drei übrigens leicht verständlichen und unsern Lesern gewiß meist bekannten Grundformen unterscheiden:

I. Die *erste* und natürlichste, wenn auch unvollständigste ist die,

in welcher wir die geltenden Gesetze für die einzelnen speziellen Gebiete der Verwaltung zusammenstellen oder auch behandeln, wie Postwesen, Schulwesen, Presse u. s. w. Diese einzelnen Arbeiten gehen natürlich seit dem Beginne der Staatswissenschaft ihren regelmäßigen Gang fort und haben unendlich viel genützt. Im Allgemeinen aber haben dieselben ihren Charakter geändert, und diese Aenderung hängt innig mit dem ganzen Gange der juristischen Studien zusammen. Bis zum Ende des vorigen Jahrhunderts behandeln alle diese Abhandlungen, wie sie namentlich von Fischer, Berg, Bergius u. a. citirt und benützt werden, ihre in die Verwaltung schlagenden Gebiete wesentlich juristisch und selbst casuistisch. Sie wollen alle nicht so sehr das Wesen und Aufgabe des einzelnen Verwaltungszweiges, als die Berechtigung der einzelnen öffentlichen Körper, Umfang und Inhalt ihrer Competenz darlegen, da gerade das Letztere bei dem frühern Zustande Deutschlands zwischen all den kleinen und großen Souveränetäten und Körperschaften beständig streitig war. Die Verwaltung war ihnen, da sie sich ohnehin nur im engen Kreise spezieller Fragen bewegen und daher den höheren Grund einer ethischen Aufgabe des Staats nicht gebrauchen können, keine ideale Pflicht, sondern ein positives Recht. Sie sind eben deßhalb gezwungen, sehr oft auf alte historische Verhältnisse, zwar nicht vom Standpunkt der Rechtsgeschichte, sondern von dem des Rechtsstreites und Beweises zurückzugehen; allein das nimmt ihnen nicht ihren historischen Werth. Es wird die Zeit kommen, wo man sie wieder eifrig suchen und benützen wird. Einen Versuch dieser Benützung im kleinen Maßstabe bietet unsere Arbeit. — Mit unserm Jahrhundert verschwindet nun das historische Element aus diesen Arbeiten, weil es seine praktische Anwendbarkeit für den Beweis der geltenden Rechte verloren hat, und damit nehmen alle Arbeiten über die einzelnen Gebiete der Verwaltung einen wesentlich andern Inhalt und einen auch äußerlich ganz verschiedenen Gang ihrer Darstellungen an. Es beginnt die gegenwärtige, für die ganze Verwaltungslehre so hochwichtige Epoche, die wir die rationelle Bearbeitung der Verwaltungsfragen nennen können. Auch das nun ist nicht mit einemmale entstanden. Da nämlich in dieser Zeit zunächst die neuentstehende, meist ganz positive Verwaltungsgesetzgebung die einzelnen Fragen rechtlich entscheidet, so kommt es den Specialarbeiten und Sammlungen vor allen Dingen darauf an, eben dieß geltende Recht zusammenzustellen. Sie werden daher zuerst mehr oder weniger Sammlungen zum Amtsgebrauch, und sind als solche höchst wichtig, da oft sie allein uns das Material zugänglich machen. Mit dem Auftreten der Theilnahme der Volksvertretung an den Gesetzgebungen tritt dann aber wieder ein neues Element ein. Die Volksvertretung

will statt der Thatsache des Bestehenden in den meisten Fällen Gründe für das Neue, das sie herzustellen wünscht. Die Specialarbeiten aus dem Rechte der Verwaltung fangen daher jetzt an, jeden ihnen eignenden Gegenstand theils rationell mit allen möglichen sachlichen Erwägungen, theils auch historisch zu behandeln, theils endlich sogar die Vergleichung fremder Verwaltungsbestimmungen hinzuzufügen. Dadurch wird viel gewonnen. Aus rein objektiven, gegen administrativen Werth und Unwerth des einmal geltenden Stoffes ganz gleichgültigen Sammlungen entstehen jetzt förmliche Untersuchungen, Abhandlungen, eingehende und zum Theil höchst ausgezeichnete Werke, die für ihre Gebiete von unendlichem Nutzen sind. Es ist ganz natürlich, daß dabei sehr viel Gerede und sehr viel Parteilichkeit und Einseitigkeit unterläuft; allein mehr und mehr wird es der Literatur klar, daß man das Wesen des Gegenstandes, seine concrete Natur und sein Leben durchdringen und erfassen müsse, um aus demselben das richtige Verwaltungsrecht bilden zu können. Man kann diese Bewegung der rationellen Behandlung der Verwaltungsfragen, die namentlich seit etwa dreißig Jahren sich Bahn gebrochen, nicht hoch genug anschlagen. Sie ist es, welche die Verwaltung aus ihrer abstrakten, gegen die großen Gesetze und Thatsachen der wirklichen Welt gleichgültigen Stellung herausgerissen, und sie gezwungen hat, die Dinge zu kennen, ehe sie sie verwalten will. Sie hat die Wissenschaften, die früher ganz außerhalb der Verwaltung lagen, Chemie, Physik, Naturlehre u. a. in ihren Bereich gezogen, und sie der Verwaltung zum Grunde gelegt. Sie hat dadurch bewirkt, was bis zu einem gewissen Grade als höchst natürlich und wohlthätig angesehen werden kann, daß sich die Verwaltung in ihren concreten Aufgaben den Grundsätzen und Lehren der übrigen Wissenschaften unterordnet, so daß das geltende Verwaltungsrecht selbst nur noch als ein Moment an der Darstellung des Verwaltungszweiges erschien, und in dieser seine beständige und lebhafte Kritik findet. Das ist ohne Zweifel vortrefflich, und Niemand wird ohne die größte Achtung die Literatur über das Bildungswesen, über die Presse, über Eisenbahnen, Münze, Maß und Gewicht, Bankwesen, Landwirthschaft, Forstwirthschaft, Bergbau, Gewerbe, anderes, nennen. Es ist keine Frage, daß diese ganze Behandlungsweise, wie sie sich aus der ursprünglich rein casuistischen Specialliteratur des vorigen Jahrhunderts herausgebildet hat, einen unendlichen Fortschritt bildet und dem weiteren Fortschritte überdieß zum Grunde liegt, sei es, daß wir dabei großen Werken wie Franke's Medicinalpolizei, Hübners Bankwesen, Hundeshagens Forstpolizei, Hingenaus Bergrecht, Knies' Telegraphenwesen, Kries' Armenwesen, Bitzers Heimathswesen, Rönne's landwirthschaftliche

Polizei, Kochs Agrarwesen und hundert andern, oder den gleichfalls nach Hunderten zählenden Aufsätzen in den Zeitschriften, oder ganzen Encyclopädien begegnen. Nur das Eine darf man dabei nicht vergessen, daß wir mit ihnen alles bis auf die Einheit der Verwaltungslehre besitzen. Die Verwaltungslehre wird nie ohne sie den Namen einer Wissenschaft verdienen, aber mit ihnen allein haben wir noch keine Wissenschaft der Verwaltung. — Die folgende Arbeit soll es versuchen, für dieß specifische Element der Einheit die Grundlagen aufzustellen.

So hat diese erste Richtung ihre hochbedeutende Entwicklung. Während diese aber allmälig die juristische Basis verläßt, hält die zweite ihrer Natur nach daran fest und entwickelt sich mehr ihrem Umfang als ihrem Inhalt nach.

II. Diese zweite Richtung können wir wohl kurz und erschöpfend als die der territorialen Verwaltungsgesetzsammlungen bezeichnen, wie sie in möglichst vollständiger Weise früher Kopetz und jetzt Stubenrauch für Oesterreich, Funke für Sachsen gegeben haben. Wir haben über dieselben nichts hinzuzufügen, als daß sie, wesentlich praktischer Natur, auch nur an das praktische Bedürfniß der Kenntniß der bestehenden Gesetze denken, dabei aber jedes Systems baar sind, und deßhalb der Uebersichtlichkeit und der festen Gränzen ermangeln, so daß man, hätten sie nicht ausführliche Wortregister, ihnen das System der französischen administrativen Dictionnaires vorziehen würde, das bekanntlich durch Block seinen besten Ausdruck gefunden. Das wird erst dann besser werden, wenn man sich erst in der Verwaltung über ein System einigen wird. Wird das in der deutschen Wissenschaft je möglich werden?

III. Die dritte Richtung ist nun in ihrer Weise eine sehr bedeutende, und sie zeigt, indem sie die Verbindung des Staatsrechts mit der Verwaltungslehre zu ihrem wahren Ausdruck bringt, den Weg, den wir in dieser Beziehung für die Zukunft einzuschlagen haben. Es ist die Aufstellung des Verwaltungsrechts als eines zweiten organischen Theiles des Staatsrechts neben dem Verfassungsrecht. Diese Richtung ist bekanntlich von R. v. Mohl in seinem Staatsrecht des Königreichs Württemberg zuerst ins Leben gerufen und von den bedeutendsten Männern des öffentlichen Rechts, wie Pözl für Bayern und Rönne für Preußen, angenommen. Es ist gar kein Zweifel, daß sie nicht bloß dauernd bleiben, sondern als die einzig rationelle Grundlage der Ordnung des öffentlichen Rechts kräftig durchgreifen wird. Gibt es überhaupt eine selbständige Verwaltungslehre, so wird es auch ein selbständiges Verwaltungsrecht der Staaten geben müssen. Nur wird man

natürlich in diesem Verwaltungsrecht keine Verwaltungslehre suchen und finden. Es handelt sich für dasselbe nicht um die rationelle Verwaltung, sondern darum, das in dem betreffenden Staate geltende Recht der Verwaltung eben als ein selbständiges, geordnetes Ganze, und zwar in jener organischen Verbindung mit dem Begriff und dem gesammten Recht des Staats darzustellen, deren Mangel der eigentliche Charakter der oben erwähnten Sammlungen als der Verwaltungsgesetzkunde ist. Während die letztern der amtlichen Function einen wichtigen Dienst erweisen, haben diese „Verwaltungsrechte" eine andere Aufgabe; sie erfüllen den Begriff des Staats und den abstracten Organismus der Verfassung mit ihrem concreten Inhalt; sie sind die Träger der Idee, daß der Staat erst dann vollständig erkannt ist, wenn man ihn als thätigen, als wirkenden, als in der Mitte seiner positiven Aufgaben stehenden Organismus erkennt. Diese organische Auffassung des Verwaltungsrechts ist wieder eine specifisch deutsche, und hier haben die übrigen Völker Europa's unbedingt von uns zu lernen. Daß aber die Aufgabe der Verwaltungslehre nicht in ihnen gelöst ist, noch gelöst werden soll, ist wohl klar. Und in Ermanglung derselben müssen wir uns nun zu einer dritten Erscheinung wenden, von der es höchst zweifelhaft ist, ob sie mehr Nutzen als Schaden stiftet.

c) Die Verwaltungslehre in der Form der Volkswirthschaftspflege.

Das ist nun diejenige Richtung, welche, den Boden der deutschen Klarheit und des strengen Bedürfnisses nach wissenschaftlicher Unterscheidung verlassend, nach französischen und englischen Vorbildern die ganze Verwaltungslehre mit der Volkswirthschaftslehre zu einem ununterscheidbaren Ganzen zusammenschmilzt. Grund und Erscheinungen dieser Richtung werden, glauben wir, leicht verständlich sein.

Als in der Mitte des vorigen Jahrhunderts die Noth Frankreich nachdenken lehrte über das, was der Staat zu sein und zu thun habe, sehen wir zwei Bewegungen fast gleichzeitig auftreten. Die eine ergreift die Frage nach der Verfassung; die zweite aber, ohne der Sache ihren Namen zu geben, wendet sich der innern Verwaltung zu. Der Vertreter und der erste systematische Ausdruck der letzteren Bewegung ist die physiokratische Schule. Die Summe von Gedanken, welche wir mit diesem Worte bezeichnen, wird gewöhnlich als ein eigentlich nationalökonomisches System aufgeführt, und schwerlich dürfte eine Arbeit nachgewiesen werden können, weder in Frankreich noch in Deutschland, welche derselben einen andern Platz angewiesen hätte. Das aber ist nicht richtig. Die physiokratische Schule ist ebenso sehr das erste, wenn auch vage System der Verwaltungslehre als der Nationalökonomie. Es ist

Verwaltung fast ganz auf die Volkswirthschaftspflege zu beschränken, und sie dadurch in hohem Grade einseitig zu machen. Wenn es kein Zweifel ist, daß wir in der Volkswirthschaftspflege einen der Haupttheile der Verwaltungslehre besitzen, so ist es eben so wenig zweifelhaft, daß sie keineswegs die ganze Verwaltungslehre enthält, und daß wir, indem wir neben der Volkswirthschaftspflege alle andern Gebiete zur Seite liegen lassen, zuletzt den Staat selbst nur noch als eine Gemeinschaft für wirthschaftliche Production und Consumtion, als eine vollständig materielle Gestaltung in der Menschheit ansehen werden. Doch unter allen Gesichtspunkten steht der Eine fest, daß wir in dieser Verschmelzung zwar einen Theil, aber nicht den ganzen, großartigen Bau der Verwaltung, zwar hochwichtige, aber nicht der ganzen, in sich einheitlichen und organischen Verwaltung genügende Principien des Staatslebens gewinnen können. Und zwar am letzten Orte aus dem für alle Wissenschaft der Verwaltung entscheidenden Grunde nicht, weil auch hier den die Verwaltung berührenden Punkten keine einheitliche, organische Idee des Staats und seines Lebens zum Grunde liegt. Der Versuch, in dieser Volkswirthschaftspflege, sei es nun, daß sie selbstständig oder mit der Nationalökonomie in inniger Verbindung steht, die hohe Idee des Staats und seiner organischen Aufgabe durch das greifbare Princip der materiellen Production zu ersetzen, ist nicht gelungen. Sie wußte die materiellen Elemente der Verwaltung zu bearbeiten; die Verwaltung selbst begriff sie nicht.

Faßt man nun die Ergebnisse dieser allgemeinen Charakterisirung der Entwicklung der Verwaltung und ihrer Auffassung zusammen, so ergibt sich, daß das eigentlich Mangelnde zugleich der lebendige wissenschaftliche Kern des Ganzen ist, der organische ethische Begriff der Verwaltung als Theil des Staatsbegriffes. Und wir wollen versuchen, denselben hier als Grundlage für die positive Wissenschaft der Verwaltung und ihre Geschichte dem Folgenden voranzustellen, in der Hoffnung, der kommenden höhern Gestaltung der Staatswissenschaften damit einen Dienst zu erweisen, indem wir vor allen Dingen einmal auf unserm Gebiete Klarheit und Einheit schaffen.

II.

Inhalt und Wesen der innern Verwaltung.

Geht man mit uns auch nur einen Schritt über die äußere Definition der innern Verwaltung hinaus, so entfaltet sich sofort ein weites und reiches Gebiet von Fragen, die wir beantworten müssen, um der

Verwaltungslehre die ihrer würdige Stellung zu verschaffen. Hat sie einmal die letztere gewonnen, so wird man wahrscheinlich der folgenden Untersuchungen nicht mehr bedürfen.

Es wird nämlich darauf ankommen, zunächst das Wesen der Verwaltung in sein organisches Verhältniß zum Staat überhaupt und zur Verfassung insbesondere zu stellen; dann muß das Princip der Verwaltung als der für alle einzelnen Thätigkeiten derselben geltende leitende Grundgedanke hingestellt werden; dann müssen wir das System der Verwaltung in seinen Umrissen geben, an das sich der Begriff und die Bedeutung der wirklichen Verwaltung und damit der Verwaltungspolitik anschließt; und endlich wird es nothwendig, den wahren Inhalt der Polizei zum Schlusse darzulegen.

Es wird die Zeit kommen, wo wir über alle diese Dinge sehr kurz sein können, weil sie abgemacht sein werden. Vor der Hand sind sie es nicht. Möge es uns gelingen, zu ihrer endgültigen Erledigung beizutragen.

1) Die Idee der Verwaltung als organischer Theil des Staatsbegriffs.

Verhältniß derselben zur Verfassung.

Wir glauben nicht, daß es nothwendig oder nützlich sein wird, den organischen Begriff des Staats als der zur Persönlichkeit erhobenen Gemeinschaft mit Ich, Wille und That noch einmal zu wiederholen, nachdem wir ihn und in ihm die formale organische Stellung und Aufgabe der innern Verwaltung bereits hinlänglich bestimmt haben. Wir glauben vielmehr, daß die gegebenen formalen Definitionen jede für sich und in ihrem Zusammenhange wohl für ihren nächsten Zweck genügen werden.

Wohl aber dürfen wir, indem wir die innere Verwaltungslehre als einen Theil der höchsten Staatswissenschaft überhaupt betrachten, auf eine gewisse Theilnahme rechnen, wenn wir dasjenige darlegen, was wir die Idee derselben nennen.

In der That erscheint auch der Staat nur als Glied in einem viel größeren geistigen und materiellen Leben. Er ist wie der Einzelne, zwar persönlich an und für sich da, aber er ist dennoch nur ein Moment des Weltlebens, und das, wodurch er wie jeder Einzelne über sich selbst hinausgeht, muß daher für ihn, und mit ihm für die innere Verwaltung wohl tiefer begründet werden.

Diese Erkenntniß nun vom Staate so wie von der innern Verwaltung beginnt bei dem Widerspruche, der im Menschen liegt, und in

und ein Wiedergeben an den Einzelnen durch den Staat. Das aber, was hier das Wesen der Verwaltung bildet, ist das Hinzutreten zweier mit dem Wesen der Einzelpersönlichkeit gegebenen Begriffe, dem des Maßes und dem der Ordnung.

Es ist offenbar hier nicht der Ort, beide Begriffe genauer zu entwickeln. Sie werden schon an sich selbstverständlich sein. Es ist kein Zweifel, daß jenes Hingeben von Seiten des Einzelnen, die Aufnahme von Seiten der Gemeinschaft, und das Wiedergeben, dieser Proceß des sittlichen Lebens auf jedem einzelnen Punkte schon vermöge der Besonderheit der Entwicklung der Ordnung, und vermöge der Stufen derselben des Maßes bedarf. Ordnung und Maß, an sich eben so nothwendig für die individuelle Entwicklung wie für die Gemeinschaft, müssen indeß durch Einen Willen bestimmt und durch Eine That vollzogen werden. Sie fordern daher schon an und für sich eine Persönlichkeit, welche sie setzt. Soll diese aber Ordnung und Maß in Harmonie mit dem Wesen des persönlichen Lebens setzen, so müssen Ordnung und Maß, oder Grund und Zweck zugleich das Wesen dieser Persönlichkeit selbst bilden; oder es muß die Entwicklung des Einzelnen, welche durch Ordnung und Maß in dem gegenseitigen Leben von Gemeinschaft und Einzelnen durch jene Persönlichkeit hergestellt wird, zugleich die Entwicklung dieser Persönlichkeit selbst sein. Soll aber das der Fall sein, so kann die letztere von der Gemeinschaft und von dem Einzelnen nicht verschieden sein; sie muß vielmehr als die zur Persönlichkeit erhobene Gemeinschaft selbst dastehen. Diese Persönlichkeit ist der Staat, und wenn die organische Gleichheit des Wesens des Einzelnen und des Staats noch eines Beweises bedürfte, so wäre er hier gegeben.

Während daher das allgemeine, im Einzelnen wie im Staate gelegene Wesen der Persönlichkeit das Aufgeben eines Theiles der einzelnen Selbständigkeit unbedingt fordert, damit die Gemeinschaft der Menschen die Bedingungen für die Entwicklung des Einzelnen wiedergeben könne, ist es das Wesen des Staates, die Summe der auf diese Weise entstehenden Leistungen und Aufgaben in Ordnung und Maß zu bestimmen und ihrem Zwecke zuzuführen. Und die Gesammtheit der Thätigkeiten des Staats, durch welche er dieß thut, ist die innere Verwaltung.

Die allgemeinste sittliche Bedeutung der innern Verwaltung, oder des Verwaltens, erscheint daher schon hier als wesentlich verschieden von den bisher dargelegten Vorstellungen von Polizei und Recht der Verwaltung. Bei allen Begriffsbestimmungen der Polizei liegt immer der Gedanke zum Grunde, als stände der Staat als eine selbständig gebende, rein aus sich heraus thätige Persönlichkeit der Gemeinschaft

und dem Einzelnen gegenüber, und als sei es Aufgabe der Polizei, diesen Gegensatz durch die Begriffe von Sicherheit und Wohlfahrt auszusöhnen. Diese Vorstellungen sind historische. Für den Begriff der Verwaltung gibt es diesen Gegensatz überhaupt nicht. Es gibt keine Substanz der Verwaltung, keine Materie derselben, welche der Staat persönlich besäße und sie den Verwalteten geben könnte. Die Verwaltung ist vielmehr nur die staatliche Ordnung und Bestimmung dessen, was die eigene Natur als Antheil der Gemeinschaft von dem Einzelnen ohnehin fordert. Der Staat hat es daher auch in seiner Verwaltung überhaupt gar nicht mit etwas zu thun, das sein eigen wäre, sondern mit dem, was der Gemeinschaft vermöge des Einzelnen und umgekehrt, angehört. Seine Verwaltung ist daher in der That als die in persönliche Form gebrachte, der persönlichen Selbstbestimmung unterworfene Gegenseitigkeit aller untereinander, die persönliche Gestalt der Harmonie der Entwicklung der Menschheit, welche zunächst auf den untergeordneten Gebieten als Staatswirthschaft und Rechtspflege erscheint, in der ersten mit dem materiellen Substrat der Güter, in der zweiten mit dem negativen Elemente der äußerlichen Unverletzlichkeit beschäftigt, und erst in der Verwaltung sich zum positiven Leben der harmonischen Entwicklung des Einzelnen durch das Ganze erhebend.

Das nun ist, von allem Einzelnen abgesehen, dasjenige was wir die sittliche Idee der Verwaltung nennen, und wodurch sie den höchsten Anschauungen angehört, die das Leben der Menschheit erkennen lehren.

Erfaßt man nun die Verwaltung von diesem Standpunkt, das gesammte menschliche Leben, die gesammte Staatsthätigkeit in der Bewegung der Gemeinschaft, die ganze gewaltige Arbeit enthaltend, concentrirend und ordnend, durch welche die Menschheit ihrem Ziele entgegenstrebt, so gewinnt sie einen Inhalt wie kein anderer Theil der Staatswissenschaft. In der That muß man sagen, daß ihr gegenüber alles andere nur Mittel zum Zwecke wird, und daß der Werth alles dessen, was der Staat enthält, will und thut, zuletzt sich an demjenigen zeigen und messen muß, was er in der Verwaltung und für dieselbe leistet. Die letzten Ziele des gemeinschaftlichen Lebens der Menschheit liegen in ihrem Gebiete; die größten und entscheidenden Bedingungen für die Verwirklichung derselben werden von ihr geboten. Sie ist es daher, welche man vom höhern Standpunkt aus als den Ausdruck der wahren Bildung und Gesittung des Gesammtlebens anerkennen muß; was sie nicht mehr zu leisten vermag, das vermag für das wirkliche Leben überhaupt keine menschliche Gewalt zu leisten. Sie ist es daher, welche ihrem Wesen nach den Einzelnen beständig umgibt, beständig für ihn

sorgt, beständig ihn schützt; sie ist es aber auch, welche gerade dadurch den Einzelnen nach allen Seiten hemmen und unterdrücken kann, wenn sie falsch verstanden oder falsch ausgeführt wird. Ihre Gefahr entsteht dann, wenn in ihr der Staat sich von den Interessen und Lebensaufgaben des Einzelnen trennt, und sie, statt sie als Ziel zu setzen, als Mittel benützt. Sie fordert die tiefste Kenntniß aller menschlichen Zustände, die freieste und praktischste Anschauung des wirklichen Lebens. Und daher bestimmt sich in ihr auch das Wesen des so viel bestrittenen Gedankens des besten und des freiesten Staats, ohne den man kaum die Idee der Verwaltung auszudenken im Stande ist. Dieser Gedanke aber wird seinerseits nicht erschöpft werden, ohne die Verfassung und ihr Wesen ins Auge zu fassen.

Wir haben in der Geschichte der socialen Bewegung versucht, den Beweis zu liefern, daß die Verfassungen weder willkürlich noch zufällig entstehen, sondern in Zeit und Inhalt ganz bestimmten, schwer zu verkennenden Gesetzen unterworfen sind. Diese Gesetze der Verfassungsbildung haben uns gezeigt, daß es nichtig ist zu glauben, man könne überhaupt eine Verfassung *machen*, und als sei die Verfassung bloß vermöge ihrer Begründung durch das abstrakte Wesen der Persönlichkeit gut oder schlecht und als gäbe es eine *beste* Verfassung, oder einen besten und freiesten Staat bloß *durch* die Verfassung. Das ist falsch, und ist ein fast jetzt schon überwundener, nur historisch berechtigter Standpunkt. Wir haben gezeigt und erfahren, daß eine Verfassung in der That nichts ist, als der Ausdruck der bestehenden Gesellschaftsordnung in der Selbstbestimmung des Staats und den Formen, in denen dieselbe vor sich geht. Mit dem *Inhalte* dieser Selbstbestimmung hat die Verfassung an und für sich nichts zu thun. Eine Verfassung ist daher weder gut noch schlecht an sich, sondern sie wird es nur dadurch, daß sie mit den Forderungen der Gesellschaftsordnung harmonirt oder nicht, und eine Revolution thut vor der Hand nichts, als daß sie gewaltsam jene Harmonie herstellt. Ob aber das Wohlsein des Staats erreicht wird, das hängt eben von dem *Inhalt* jener Selbstbestimmung ab; und dieser Inhalt ist die Verwaltung. Das was wir die freieste Verfassung zu nennen pflegen, kann daher die unfreieste, unweiseste Verwaltung geben, und damit der Grund zu der vollständigsten Vernichtung des Staats werden. Kein größeres Beispiel hat die Welt dafür, als die sogenannten Freistaaten der Griechen und Römer. Und umgekehrt kann das, was als die völligste Abwesenheit der Verfassung erscheint, die beste Zeit des Staatslebens werden, wie es die Regierungen Maria Theresias und Friedrichs des Großen bezeugen. Und wenn man daher einmal von „Freiheit" als den Ausdruck

der Vollendung der innern Zustände redet, so soll man nie vergessen, daß die Freiheit in der Verwaltung nicht nur einen andern Sinn, sondern auch einen andern Werth hat als den in der Verfassung. Der Freiheit in der Verwaltung ist die Unterwerfung jedes Sonderinteresses unter das Gesammtinteresse, und die Erkenntniß, daß die wahre Entwicklung jedes Einzelnen erst durch das Ganze möglich ist, und daß die Entwicklung des Ganzen wieder ihre wahre Grundlage erst im Einzelnen hat. Jede freie Verfassung, die nicht in unserm Sinne zur freien Verwaltung führt, ist schon an und für sich keine gesunde Verfassung mehr. Jede Verfassung, welche diese freie Verwaltung vorbereitet oder verwirklicht, ist die beste. Der Werth aller Verfassungen beruht daher in ihrem Verhältniß zur Verwaltung. Und die Staatswissenschaften werden erst dann ihre wahre Aufgabe vollziehen, wenn sie dieß erkennen. Denn durch das gewaltige, gesellschaftbildende Element, das wieder seinerseits eben in der guten Verwaltung liegt, wird die Verwaltung von selbst die beste Verfassung erzeugen. Das sind und bleiben die Ausgangspunkte der Staatswissenschaft unserer Zeit und unserer Zukunft.

Hat nun die Verwaltung überhaupt, vor allem aber die Verwaltung des Innern, eine so hohe Bedeutung, so ist damit natürlich nicht bloß die rein historische Auffassung von Polizei oder ähnlicher Begriffe als Uebergangsstadium zu betrachten. Wir müssen vielmehr jene Gesammtheit von Thätigkeiten und Aufgaben, welche wir als Verwaltung bezeichnet haben, als ein großes und lebendiges Ganze erkennen. Wir müssen nicht bloß die Verwaltung von der Vollziehung scheiden, welche wir als die Selbstbestimmung der Verwaltung zwischen Verfassung und Verwaltung selbständig hingestellt haben. Wir müssen sie als ein eigenthümliches Ganze betrachten, das seinen Inhalt eben durch die selbständige Aufgabe des Gesammtinteresses und der individuellen Entwicklung bekommt, zweier stets thätiger und stets mächtiger Faktoren, die ihr Wirken nicht etwa von dem guten Willen und dem Verstande einzelner Organe abhängig machen. Wir müssen uns daher nicht die Sache so vorstellen, als ob Verfassung und Vollziehung erst diese Objekte freiwillig und nach Gutdünken erfaßten, und nach ihrem gleichsam subjektiven Ermessen regelten. Im Gegentheil ist die Sache in Wahrheit umgekehrt. Jene Potenzen, die hohe ethische Forderung der Gesammtentwicklung und der Forderung der Einzelnen greifen selbständig und mächtig in Verfassung und Vollziehung hinein, und machen sie zum Mittel für sich. Sie krystallisiren gleichsam die Verfassungs- und Vollziehungsgewalt um sich herum und in sich, und erscheinen

dadurch als eine Welt für sich, welche Verfassung und Vollziehung zur Voraussetzung haben, und ihnen durch ihre eigene inwohnende Kraft ein eigenes Leben geben. Und in dieser Kraft, in diesem eigenen Leben gilt es nun, sie zu erfassen und ihren organischen Inhalt darzulegen. Das, was wir die Verwaltung nennen, löst sich dadurch in seinen eigenthümlichen Inhalt auf; jedes Stück desselben wird für sich betrachtet leicht verständlich; die wahre geistige Arbeit besteht dann nur in dem, wir sagen unbedenklich künstlerischen Elemente der Wissenschaft, jene Theile in Einem geistigen Leben zusammenzufassen und zu verstehen. Und wir wollen versuchen, an dieser Aufgabe mitzuarbeiten. Denn es ist unmöglich, sich in dem Gefühle und der wissenschaftlich auf der Gesellschaftslehre ruhenden Ueberzeugung zu täuschen, daß die Zukunft aller menschlichen Dinge, und speciell diejenige der europäischen Staaten nicht mehr in der Bildung der Verfassungen, sondern in der Verwaltung des innern Lebens des Volkes beruhen wird. —

In diesem Sinne können wir nun Wesen und Bedeutung der innern Verwaltung und der Verwaltungslehre als organischen Theil der Staatswissenschaft bestimmt charakterisiren.

Die Verfassung enthält den Staat als organische Persönlichkeit in seiner freien Selbstbestimmung, die Verwaltung im allgemeinsten Sinn enthält ihn in seiner Thätigkeit. Die Vollziehung zeigt ihn in seiner selbständigen organischen Kraft, welche die Selbstbestimmung verwirklichen soll; die Verwaltung im eigentlichen Sinne enthält ihn in seiner concreten Thätigkeit. In der Staatswirthschaft ist er die Persönlichkeit des allgemeinen Güterlebens; in der Rechtspflege ist er das Recht als Inhalt seiner persönlichen That; in der innern Verwaltung wird er zur persönlichen Form der allgemeinen Bedingungen der individuellen Entwicklung. Hier ist er der Träger der praktischen sittlichen Idee der Gemeinschaft; in ihr erscheint das Ethos des Staatslebens in der Gesammtheit der wirklichen Handlungen des Staats; und darum ist erst die innere Verwaltung die Vollendung der Idee des Staats. Und von diesem Standpunkte aus ordnen sich die Aufgaben des allgemeinen Theiles der innern Verwaltungslehre zu einem harmonischen Ganzen, das wir das System derselben nennen.

2) Das System der Verwaltung und die Verwaltungslehre.

1) Soll die Verwaltungslehre den ihr gebührenden Platz und ihre volle Bedeutung in der Staatswissenschaft gewinnen, so ist es unabweisbar, daß man sich nicht bloß über den allgemeinen Begriff und

das ethische Wesen derselben, sondern auch über ihr System einig werde. Denn es kann sich auf die Dauer bei einer so hoch stehenden Wissenschaft nicht um die subjektive Anschauung des Einzelnen handeln. Ist es wahr, daß die Verwaltung das Gesammtleben der Einzelpersönlichkeit und ihre Entwicklung umfaßt, so kann sie selbst sich nicht willkürlich in diese oder jene Gebiete theilen. Ist sie äußerlich ein selbständiges Ganze, so muß sie auch innerlich dasselbe sein. Daß dieses Ganze mit den Bestandtheilen und Abtheilungen, welche es bilden, sich vollständig erfülle, und daß der Beschauende zur Ueberzeugung gelange, wie jede einzelne Thatsache und jede Frage aus dem weiten Felde der Verwaltung sich gleichsam von selbst an den ihr gebührenden Platz finde. Es ist gewiß eine an sich einfache Sache, zu behaupten, daß eine Wissenschaft von gegebenen Verhältnissen eben so wenig zwei Systeme haben, wie das Objekt selbst zwei oder mehrere Naturen besitzen kann. Die Verschiedenheit in der Behandlung und Darstellung ist allerdings nothwendig frei; aber die Sache selbst kann doch nur Eine sein, und daher ist jede Verschiedenheit nicht im Objekt, sondern nur in der subjektiven Betrachtung des Subjekts gelegen. Aber so lange wir uns nicht einig werden, welchen natürlichen Organismus die Sache an sich hat, so lange werden wir keine wahre Wissenschaft besitzen. Wir müssen es daher unternehmen, das System der Verwaltungslehre nicht als eine Propädeutik, sondern als einen immanenten Theil derselben hier aufzustellen; denn in der That ist es hier, was es immer sein soll, nicht eine Ordnung des Stoffes, sondern die Grundlage und der allgemeinste Inhalt der Verwaltungslehre selbst.

Macht es nun diese Anforderung, so muß es auch mehr sein als eine äußere Ordnung. Es muß vielmehr selbst als die nothwendige Consequenz seines eignen Wesens erscheinen, und sein Werth darf nicht auf der Zweckmäßigkeit, sondern auf der Harmonie mit jenem Wesen selbst beruhen. Und das darzulegen ist die Aufgabe des Folgenden.

Wir unsererseits müssen aber deßhalb mit so viel Nachdruck auf diesem Punkte bestehen, weil nicht nur keine Verwaltungslehre ohne ein festes und selbständiges System möglich ist, sondern weil in der bisher vorhandenen Theorie die Verwirrung und Unklarheit der Grenzen und der Gebiete eben so vollständig zu sein scheint, als die der Namen und Begriffe. Erst wenn sich der feste Kern hier herausgeschält hat, kann man in dieser Wissenschaft weiter gelangen.

2) Das System selbst aber, oder vielmehr das in seine organischen Gebiete aufgelöste Wesen der Verwaltung ist sehr einfach.

Da die innere Verwaltung die Verhältnisse des individuellen Lebens in ihrem Bedingtsein durch die Gemeinschaft darzulegen hat, so kann

sie gar kein, im Begriffe der Verwaltung liegendes, eigenes System haben. Oder, es gibt gar keinen systematischen Inhalt, kein System der Verwaltung an sich, sondern es kann nur ein System derselben durch das Objekt der Verwaltung geben. Dieß Objekt aber ist das persönliche Leben. Es ergibt sich daraus, daß das System der Verwaltungslehre, oder der Bethätigung der Verwaltung in dem wirklichen Dasein, kein anderes sein kann, als der organische Inhalt des persönlichen Lebens selbst. Ein anderes ist wissenschaftlich nicht füglich denkbar. Und die Frage über die Richtigkeit eines solchen Systems der Verwaltung ist daher nicht die, ob es an sich richtig sei, sondern die, ob der organische Inhalt des persönlichen Lebens darin wirklich vertreten ist. Das Leben umfassend, wie es Gegenstand der Staatsthätigkeit wird, muß es das Leben enthalten. Und in der That wird es erst dadurch auch für die lebendige Anschauung des Einzelnen wie des Ganzen seinen Werth bekommen.

3) Dieß Leben der Persönlichkeit theilt sich ein fast von selbst in drei große Grundverhältnisse. Die Persönlichkeit ist zuerst Person, ein körperliches und geistiges Leben, für sich daseiend, und noch ohne Beziehung zur Güterwelt und zur gesellschaftlichen Ordnung; dann ist sie das, was wir die wirthschaftliche Persönlichkeit nennen, die persönliche Gestalt des Güterlebens; und endlich ist sie ein Glied der großen gesellschaftlichen Ordnung. Ihr Dasein, ihre Entwicklung, ihr äußeres Heil und ihre äußerlicher Untergang liegen in diesen drei Gebieten. Es ist ein viertes gar nicht vorstellbar. In jedem dieser Gebiete ist sie ein Theil der Gemeinschaft; in jedem ist sie durch alle andern, durch die Geschichte, durch die Natur, kurz durch alle Elemente, welche das Gesammtleben bilden, bedingt und bestimmt. In jedem derselben tritt daher auch die persönliche Form der Gemeinschaft, der Staat auf, und sucht die Bedingungen der individuellen Entwicklung zu finden und zu ordnen. In jedem derselben aber muß dieser Staat seine Thätigkeit nach der Natur des Inhalts dieser Gemeinschaft bestimmen; sie ist sein Substrat, an das er gebunden ist. Er erhält damit, ganz ohne sein Zuthun, drei Gebiete seiner Thätigkeit für das Individuum; das ist, er hat drei naturgemäße Gebiete seiner Verwaltung. Das erste ist die Verwaltung der rein persönlichen Welt; das zweite ist die Verwaltung der wirthschaftlichen Welt; das dritte ist die Verwaltung der gesellschaftlichen Welt. Das sind die Grundlagen des Systems der Verwaltung.

Jeder dieser Theile bildet nun wieder ein innerlich sehr reiches Ganze. Indem wir nun allerdings jedes genauere Eingehen auf die Ausführung des Systems selbst verweisen, glauben wir doch, daß

wenigstens die elementaren Gebiete innerhalb dieser Theile schon hier ihren Platz finden dürfen, da sie in der That die organischen Grundlagen nicht bloß der Verwaltung, sondern des menschlichen Lebens selbst sind. Das Bild aber, das sich daraus ergibt, ist das folgende:

a) Die persönliche Welt hat an sich, und damit auch als Gegenstand und Inhalt der Verwaltung zwei Hauptgebiete, das physische und das geistige Dasein des Menschen. Diese Unterscheidung wird in zwar einfacher, aber dennoch systematischer Weise zur Grundlage dieses ersten Theiles des Systems der Verwaltung.

Das erste Element alles menschlichen Lebens ist die Person als solche. Sie entsteht, sie vergeht; sie empfängt Namen und Geschlecht; sie lebt in ihrer Heimath, sie vertheilt sich nach den Verhältnissen derselben, sie bewegt sich von einem Ort zum andern. Sie leidet an Krankheiten, sie sieht die Elemente der Krankheiten sich erzeugen; sie sucht sie zu bekämpfen; sie umgibt sich mit dem gesammten Resultat aller menschlichen Naturwissenschaften und Erfahrungen zum Zwecke dieser Bekämpfung der Krankheiten. Endlich ist sie oft in der Lage, einer Vertretung durch Andere zu bedürfen, wo der Grund der Unfähigkeit, sich zu vertreten, nicht in bestimmten Handlungen, sondern in der Person selber und ihrer theils physischen, theils geistigen Entwicklung liegt. So hat die Person als solche eine Reihe von ihr eigenthümlichen Lebensverhältnissen, und diese nun treten mit denen anderer Personen in beständige Berührung, und werden zu Elementen und Bedingungen der Lebensverhältnisse Anderer. Sie fallen dadurch unter das Gesammtinteresse, und werden damit Gegenstände der Verwaltung, insoweit der Einzelne sich nicht allein in diesen Beziehungen zu helfen vermag. Das erste Hauptgebiet aller Verwaltung ist daher das physische Leben der Einzelnen, und dieß zerfällt wieder in drei, in diesem persönlichen Leben selbst gegebene große Abtheilungen, die in der Verwaltung als das Bevölkerungswesen mit der Sicherheitspolizei, das Gesundheitswesen und das Pflegschaftswesen selbständig erscheinen.

Das zweite Element des menschlichen Lebens ist der menschliche Geist mit seiner selbständigen Bewegung. Der Geist als das höchste Dasein der Persönlichkeit, kann daher nur da ein Gegenstand der Gesammtthätigkeit werden, wo der Einzelne entweder der Uebrigen bedarf, oder wo die geistige Entwicklung der Uebrigen durch den Einzelnen gefährdet wird. So entstehen die naturgemäßen Gebiete der Verwaltung des geistigen Lebens, als: das Unterrichtswesen, in welchem der Einzelne die unentbehrlichen Voraussetzungen geistiger Entwicklung durch die Organisation der Gesammtthätigkeit erhält, das Bildungswesen,

welches die Bedingungen der höheren Entwicklung darbietet, und die Culturpolizei, welche den Gesammtzustand der geistigen Entwicklung gegen die unsittliche oder unwahre Thätigkeit des Einzelnen schützt.

b) Die wirthschaftliche Welt, als zweites selbständiges Element des menschlichen Lebens, beruht auf dem wirthschaftlichen Gut. Zwar ist das Gut nicht bloß zugleich Eigenthum, sondern muß auch durch den Einzelnen erworben werden, um für den Einzelnen seinen rechten Werth zu haben. Allein eben dieser Erwerb durch und für den Einzelnen hat eine Reihe von beständig sich erweiternden Bedingungen, ohne deren Erfüllung der Einzelne niemals zur völligen Entwicklung seines wirthschaftlichen Lebens gelangen kann. Diese Bedingungen muß ihm der Staat geben, weil die Hebung des wirthschaftlichen Lebens, die dadurch erzielt wird, dem Staate wieder zu gute kommt. So ist der dritte Theil der Verwaltung naturgemäß das wirthschaftliche Leben geworden, und die Verwaltung desselben hat schon lange den Namen und Inhalt der Volkswirthschaftspflege erhalten. In dieser nun scheiden sich auf den ersten Blick zwei große Gruppen in Beziehung auf die Aufgaben der Verwaltung. Es gibt eine Reihe von Anstalten und Gesetzen, welche nicht mehr für sich bestehen und einen besonderen wirthschaftlichen Zweck erfüllen, sondern vielmehr zu den Bedingungen für die Entwicklung jeder Art und Richtung des Erwerbs gehören. Die dafür bestimmte Verwaltungsthätigkeit kann man als den allgemeinen Theil der Volkswirthschaftspflege bezeichnen. Wo dagegen eine bestimmte einzelne Richtung des Erwerbes bestimmter einzelner Anstalten oder Gesetze bedarf, da entsteht der besondere Theil der Volkswirthschaftspflege. Es ist nicht nöthig, hier weiter zu erörtern, daß jeder Abschnitt in diesen Theilen wieder für sich ein selbständiges Ganze bildet und einen großen Reichthum an allgemeinen Gesichtspunkten und einzelnen Thatsachen enthält, wie es die einzelnen Kategorien des folgenden Systems zeigen.

c) Die gesellschaftliche Welt endlich, das dritte Element des menschlichen Lebens, enthält die gesellschaftliche Ordnung, wie sie aus der Vertheilung der Güter und der Berufe entsteht, und als eine allgemeine Thatsache jeden Einzelnen umgibt, in seinem individuellen Streben bestimmt, in seiner Entwicklung beherrscht, und zuletzt gar zur entscheidenden Grundlage für die Verfassung und das gesammte öffentliche Recht der Staaten wird. Der gemeinsame Kern aller dieser gesellschaftlichen Ordnungen ist die Familie und ihre innere Ordnung; die Vertheilung des Besitzes kann von der Verwaltung jedoch nur bei dem Grundbesitz erreicht werden; die höchsten Formen endlich gehören der Verwaltung nur in den materiellen Grundlagen und formellen Aeußerungen

der gesellschaftlichen Unterschiede an; und so entstehen die naturgemäßen Unterschiede der gesellschaftlichen Verwaltung — die Ordnung des Familienwesens — die Sorge und Ordnung des Classenwesens theils in dem gesammten Hülfswesen, in welchem die Entwicklung des individuellen Vermögens als Grundlage für die Erhebung aus der niederen Classe in die höhere die Aufgabe der Verwaltung ist; theils in der Agrarverfassung, welche den Schutz der bäuerlichen Mittelclasse enthält; und endlich als dritter Theil das Ständewesen mit dem Rechte des Adels, der ständischen Besitzrechte und der Orden.

Dieß sind die allgemeinsten Grundlagen des Systems der innern Verwaltung, so weit es hier thunlich war, sie ohne tiefer eingehende Begründung kurz darzulegen.

Es möge uns nun gestattet sein, da es zur Orientirung wesentlich dient, diese ganze Auffassung auch schematisch darzustellen (s. folgende Seite). Denn am Ende macht sie den Anspruch darauf, die Grundzüge der festen Anatomie des persönlichen Lebens überhaupt, speciell aber des Systems der Verwaltungslehre zu sein, in die jede einzelne Bewegung der Verwaltung und jede einzelne Untersuchung über dieselbe sich ohne Mühe systematisch und organisch hineinfindet.

3) Das Princip der Verwaltung und die Verwaltungspolitik.

Während sich nun auf diese Weise die Verwaltung durch das System mit dem wirklichen Leben der persönlichen Welt erfüllt, enthält die letztere ein Moment, welches nicht in jenes System aufgeht und dennoch in demselben lebendig und mächtig ist. An diesem Moment entsteht ein neuer und nicht weniger bedeutsamer Begriff der allgemeinen Verwaltungslehre.

In jedem individuellen Dasein lebt nämlich als höchster, wenn auch inhaltslosester und abstraktester Inhalt das, was eigentlich erst die Persönlichkeit bildet, das sich selbst bestimmende, freie Wesen des Menschen, für das wir keinen andern wissenschaftlichen Ausdruck haben, als den des Ich. Das höchste Wesen der Persönlichkeit, die wahre Grundlage seiner Entwicklung besteht vermöge der absoluten Natur des Ich darin, daß nur dasjenige wahrhafte Entwicklung und Erhebung des Menschen ist, was er sich durch sich selber gewonnen hat. Alles was ihm somit ohne seine eigene That wird und kommt, bleibt ihm äußerlich und zufällig; was er nicht durch sich selbst hat und ist, ist im Grunde niemals er selber; das höchste Gesetz des Lebens, das Gesetz der innern und äußern Arbeit, ist seinerseits nur der Ausdruck

Innere Verwaltung.

- **Persönliches Leben.**
  - **Physisches Leben.**
    - Bevölkerungswesen und Sicherheitspolizei.
    - Gesundheitswesen.
      1) Sanitätswesen.
      2) Medicinalwesen.
    - Pflegschaftswesen.
      1) Vormundschaftswesen.
      2) Verlassenschaftswesen.
      3) Massewesen.
  - **Geistiges Leben.**
    - Unterrichtswesen.
    - Bildungswesen.
    - Culturpolizei.
- **Wirthschaftliches Leben.**
  - **Allgemeine Bedingungen.**
    1) Entwährung.
    2) Elementarpolizei.
    3) Verkehrswesen.
    4) Umlaufswesen.
    5) Creditwesen.
  - **Besondere Zweige.**
    1) Urproduktion.
    2) Landwirthschaft.
    3) Forstwirthschaft.
    4) Gewerbe.
    5) Industrie.
    6) Handel.
    7) Geistiges Eigenthum.
- **Gesellschaftliches Leben.**
  - **Familienwesen.**
    1) Familienwesen.
    2) Gesindeordnung.
  - **Classenwesen.**
    1) Armenwesen.
    2) Hülfswesen.
    3) Agrarverfassung.
  - **Ständische Ordnung.**
    1) Berufswesen.
    2) Besitzrecht.

jenes tiefsten **Wesens** der Persönlichkeit, der reinsten Natur derselben, nach welcher sie **nur dann** sich genügt, wenn sie selbst der Grund dessen ist, was sie ist **und besitzt**. Und dieses Gesetz erscheint darin, daß das, was dem **Einzelnen wird** ohne ihn selbst und seine eigenste innerste Arbeit, ihn am Ende nicht nur nicht fördert, sondern vielmehr ihm immer Gefahr bringt und ihn nur zu oft vernichtet. Der höchsten Pflicht, sich durch sich selber zu demjenigen zu machen, was er ist, darf und kann sich niemand entziehen. Und wie sie als tiefste Grundlage des eigenen Strebens die Signatur jedes bedeutenden Menschen ist, so wird sie zugleich zu einer unabweisbaren Pflicht für jeden Andern, der dem Einzelnen auf seinem Lebenswege zur Seite tritt. Nicht das ist die wahre Hülfe und die verständige Liebe, dem Andern zu geben was er braucht, sondern sie beginnt da, wo ich dem Andern die Möglichkeit biete, sich selbst zu erwerben, was ihm fehlt. Nicht darin ist das Heil, daß wir uns opfern, um dem Andern das Leben reicher zu machen, sondern darin daß wir ihm helfen, den geistigen wie den materiellen Reichthum durch sich selbst zu gewinnen. Eine Welt voll Wohlthaten ist keine Wohlthat, sondern der Beginn einer arbeitslosen, und damit unfreien Welt. Nur der ist hart, der nicht gibt, was der Andere durch sich selbst nicht mehr erwerben kann, und nur der ist unverständig, der durch das Geben die Arbeit nicht zu erzwingen weiß, wo sie noch möglich ist. Der bessere Mensch fühlt dieß, und selbst dem schlechteren ist es gewiß. Als Wächter für die eigene Kraft und Arbeit hat Gott den Edleren den Stolz gegeben, der sich der Gabe schämt; als Strafe des unverständigen Gebens hat er den Undank geschaffen, der dem Mißverständniß der Gutmüthigkeit folgt, und der zuletzt, wie der Gedanke die Unabhängigkeit des Geistes ist, seinerseits den unwiderstehlichen Drang nach der Unabhängigkeit des Herzens zum Ausdruck bringt. Denn in allen irdischen Dingen wird ewig das Böse mit dem Guten innig vermischt erscheinen. Aber was so dem Wesen der Persönlichkeit selber gilt, das muß nun auch, wenn auch in andern Formen, doch seinem Wesen nach in allen Formen derselben gelten. Daher auch dem Staate in seiner Verwaltung im allgemeinen, und in jedem einzelnen Gebiete derselben insbesondere. Und dieß ist der Punkt, wo sich dasjenige ergibt, was wir das **Princip** der Verwaltung nennen.

Der Staat nämlich, als persönliche Gemeinschaft der Menschen, ist so mächtig und reich gegenüber dem Einzelnen, daß es ihm ein Leichtes erscheint, durch seine Thätigkeit in der Verwaltung alle Aufgaben des Einzellebens selbst zu erfüllen, und damit die Entwicklung des Einzelnen, die ja das Ziel der Verwaltung ist, in eben so rascher als gewaltiger Weise zu fördern. Daß er das thue, dazu drängt ihn

nicht bloß die edlere Natur der Persönlichkeit, sondern es liegt auch seinem Interesse nahe genug. Denn er ist doch der Stärkere und für alle allgemeine Fragen und Aufgaben auch der Weisere, da er die geistigen Kräfte Aller in sich faßt. Das Individuum aber, das er durch seine Macht fördert und hebt, ist nicht bloß für ihn überhaupt eine Persönlichkeit, die nach den sittlichen Gesetzen seine Hülfe zu fordern hat, sondern es ist sein eigen; es ist ja ein Theil seiner selbst. Denn er selbst ist ja die Einheit eben dieser Einzelnen, für die er sorgt. Indem er daher seine Hand öffnet und seine Kräfte für den Einzelnen anstrengt, um demselben zu geben, was er nicht hat, gibt er im Grunde sich selber. Was der Einzelne gewinnt, gewinnt der Staat; es ist ein Kreislauf, in welchem alles, was der Staat thut, zum Staate zurückkehrt. Warum soll er Bedenken tragen, den Einzelnen reich und glücklich zu machen theils durch das, was er ihm gibt, theils durch das, wozu er ihn zwingt? Und wenn er dieß Bedenken *nicht* hegt, wo ist die *Gränze* für die Aufgabe und Macht dieser Thätigkeit des Staats, oder seiner Verwaltung?

Offenbar nun liegt diese Gränze weder in der Macht noch in dem äußerlichen Interesse des Staats. Sie liegt vielmehr im Wesen der Persönlichkeit, mit welchem die Verwaltung desselben zu thun hat, und zwar in demjenigen Wesen derselben, welches wir eben dargelegt. Wenn das bloße Geben an den Andern, wenn das bloße Wollen für den Andern die Selbständigkeit und damit das eigentlich persönliche Wesen des Einzelnen untergräbt und vernichtet und in Arbeitslosigkeit auflöst, so greift der Staat mit einer solchen Thätigkeit die Grundlagen des eigenen Daseins an; denn *er ist ja* die Gesammtheit eben dieser Einzelnen, die einzeln nur das sind, was sie sich erarbeitet und durch eigene That ihr Eigen nennen. Jenes Hingeben des Staats muß daher da seine Gränze finden, wo er jene Selbständigkeit der freien Persönlichkeit gefährdet.

Denn anderseits *kann* der Einzelne sich nicht durch sich selbst helfen. Die Verwaltung entsteht ja eben dadurch, daß der Mangel der Einzelpersönlichkeit durch die Gemeinschaft aufgehoben wird. Wer und was soll nun entscheiden, wo der Staat, indem er dem Einzelnen seine starke Hand reicht, nicht thut, was ihn seines innersten persönlichen Wesens berauben würde? Und offenbar kann es wenig nützen, hier von einzelnen Fällen zu reden, sondern es muß die Gesammtheit aller Fragen, die hier entstehen, von Einem Gesichtspunkt aus sich entscheiden. Es muß ein *Princip* für die Gränze der Verwaltungsthätigkeit geben.

Ein solches Princip hat nun ihrerseits die Staatswirthschaft, und

ein solches hat auch die Rechtspflege. In beiden Gebieten ist die Sache sehr einfach. Aber anders ist es in der innern Verwaltung. Denn hier handelt es sich eben um eine positiv fördernde Thätigkeit, welche die Entwicklung des Einzelnen durch die des Staats erzeugt, oder um eine direkte Beschränkung der persönlichen Freiheit, welche die freie Thätigkeit des Einzelnen beschränkt. Und dieß Princip liegt eben nur im Wesen der persönlichen Entwicklung selbst.

Wenn es nämlich gewiß ist, daß der Einzelne der Andern bedarf und *zugleich* selbstthätig sein soll, um ihrer nicht zu bedürfen, so ist es klar, daß er der Andern eben nur so weit bedürfen soll, als er mit seiner Selbstthätigkeit sich selbst *nicht mehr helfen kann*. An *dieser* Gränze beginnt daher die Aufgabe der Gemeinschaft für den Einzelnen. Da aber erst die Selbstthätigkeit des Einzelnen den Werth desselben bildet, so muß diese Aufgabe der Gemeinschaft diese Selbstthätigkeit nicht ersetzen, oder überflüssig, sondern sie muß sie eben nur *möglich* machen. Möglich machen aber heißt, ihr diejenigen Bedingungen geben, welche sie sich nicht selbst schaffen kann. Diese *Bedingungen* bilden dann noch keinen Inhalt der Persönlichkeit, sondern stehen selbständig außer ihr, liegen vor ihr; sie kann sie benützen, sie kann sie nicht benützen; sie kann und soll aber, wenn sie sie benützt, sich durch sich selbst Maß und Art dieser Benützung bestimmen; sie muß selbst dasjenige, was sie aus diesen Bedingungen für sich will, mit sich und ihren Bedürfnissen in Harmonie bringen, Maß und Ziel derselben sich selber setzen. Sie muß ihre eigene Entwicklung noch immer sich *selbst* erarbeiten; sie *empfängt nicht* Wohlsein und Freiheit, sondern sie muß sie sich selbst *erwerben*, damit beide ihr wahrhaft gehören. Das ist der natürliche und einfache Punkt, auf welchem die Lösung der obigen Fragen liegt. Und damit ist auch das einfache Princip der Verwaltung gegeben. Der Staat soll durch seine Verwaltung niemals und unter keinen Umständen etwas anderes leisten, *als die Herstellung der Bedingungen der persönlichen, wirthschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung, welche der Einzelne sich nicht selber zu schaffen vermag*, und es dann dem Einzelnen und *seiner freien selbständigen That überlassen, aus der Benützung dieser Bedingung sich sein eigenes Leben zu bilden und zu entwickeln.*

Dieß Princip nun durchzieht natürlich die ganze Verwaltung; es ist sogar fast immer der eigentliche Maßstab ihres rechten Werthes, und, wohl verstanden, gibt es uns seinerseits das Mittel, den Staat selbst und die allgemeine Richtung seiner Regierung zu beurtheilen. Denn so einfach es scheint, so hat es dennoch große und tiefgehende

Voraussetzungen in seiner Anwendung. Es fordert namentlich zwei Dinge. Zuerst fordert es von Seiten der Verwaltung ein kräftiges und stets lebendiges Gefühl derselben für das eigentliche Wesen der Persönlichkeit, die freie selbstthätige Arbeit, die Selbständigkeit, die sich dadurch ergibt, daß der Einzelne sich auf sich selber zu stellen und durch sich selber zu seinem Ziele zu gelangen weiß. Dieß Gefühl ist in der Wirklichkeit des Staatslebens keineswegs so leicht zu gewinnen und zu erhalten, als es scheint. Denn der Staat ist so mächtig, daß er, zuletzt im eigenen Interesse, leicht mehr thut, als nothwendig ist, und noch leichter eben jene geistige Selbständigkeit für überflüssig, ja geradezu für ein ihm feindliches Element erachtet, und daher stets geneigt ist, es zu bekämpfen, am meisten da, wo er doch als der Gebende erscheint. Dazu kommt, daß er nur zu oft mit der Unbildung, ja mit dem baaren Unverstand seiner Angehörigen zu thun hat, und in seinem Unmuthe Gefahr läuft, um des Guten willen das Beste, die Selbständigkeit der Staatsbürger, zu vernichten. Es gehört daher schon eine hohe Bildung von Seiten der Staatsgewalt dazu, um sich dieß Gefühl lebendig zu erhalten. Und hier ist es, wo die Selbstverwaltung ihren wichtigsten ethischen Einfluß auf den Staat hat, denn sie ist es, welche eben dieß Gefühl sowohl im amtlichen Organismus als im Staatswege selbst erzeugt und kräftigt; ohne Selbstverwaltung wird dasselbe stets entweder bloß eine sittliche Forderung, oder ein inhaltsloses Wort bleiben. Die Ausbildung und richtige Würdigung der Selbstverwaltung wird daher stets nicht bloß für die wirkliche Verwaltung, sondern eben so wesentlich sein für den Geist derselben, und durch ihre Rechte einerseits, wie durch ihre Persönlichkeit anderseits der amtlichen Verwaltung die Gränze ihres Princips wiedergeben, die sonst nur zu oft gefährdet ist.

Zweitens aber fordert die Verwirklichung jenes Princips eine genaue Kenntniß der *wirklichen Lebensverhältnisse*, um in ihnen zu erkennen, wo die Hülfe der Verwaltung noch mit den Bedingungen der persönlichen Thätigkeit zu thun hat, oder sie direkt ersetzen würde. Hier kann wiederum die reine Theorie nicht viel nützen, und die Einflüsse gegebener Zustände sind so groß, daß jene Gränze für dieselbe Aufgabe der Verwaltung an verschiedenen Zeiten und Orten naturgemäß eine sehr verschiedene ist. Das was hier vollkommen richtig und nothwendig erscheint, wird durch concrete Zustände an einem andern Platze zu viel, an einem dritten zu wenig. Nichts ist deßhalb verkehrter, als den Werth der Verwaltung rein nur an dem thatsächlichen Inhalte ihrer Maßregeln bestimmen zu wollen, und das was man die Vergleichung nennt, auf ein bloßes Messen und Rechnen zurück-

zuführen. Wenn der Staat seinem Begriffe nach eine Persönlichkeit ist, so ist er in seiner Wirklichkeit ein Individuum, und am ersten und meisten gerade für die innere Verwaltung. Die abstrakte Gränze für die Thätigkeit der letztern liegt daher allerdings in der Persönlichkeit, die concrete Gränze dagegen liegt in den gegebenen Zuständen und Bildungsstufen des Volkes. Es ist vollkommen unverständig, ohne weiteres etwas darum für allgemein richtig oder falsch zu erklären, weil es zu einer gewissen Zeit in einem gewissen Volke richtig oder falsch war. So wenig die Völker und Zeiten sich gleich sind, so wenig soll und kann ihre Verwaltung eine gleiche sein, und in ihrer Beziehung zum Volke gleich weit gehen. Die Ungleichheit der gegebenen Zustände setzt voraus, daß gerade die Gleichheit der Verwaltungsmaßregeln ihre Ungleichheit enthält. Und man darf sich daher auch nicht täuschen über den Werth der äußerlichen Vergleichung der Verwaltung und ihres Rechts bei den verschiedenen Völkern. Hier gibt es nichts absolut Gutes, und jene Vergleichung soll deßhalb auch nicht dahin führen, das Fremde bloß darum als Muster aufzustellen, weil es den Fremden heilsam gewesen ist. Die wahre Vergleichung hat die viel schwerere Aufgabe, das Verschiedene erst auf die Gleichartigkeit der Zustände zu reduciren, und erst nachdem dieß geschehen, an seine Benützung zu denken. Das ist deßhalb die schwierigste aller Aufgaben, und fordert eben so viel Erfahrung als wissenschaftliche Bildung; und auch um ihretwillen nennen wir die Verwaltungslehre den höchsten Theil der Staatswissenschaft.

Faßt man nun diese Punkte zusammen, so ergibt sich das Wesen desjenigen, was wir die Politik der Verwaltung oder die praktische Staatskunst nennen. Dieselbe besteht darin, aus dem Wesen der selbstthätigen Persönlichkeit und aus dem Verständniß der gegebenen Zustände das richtige Maß und die zweckmäßige Form für die wirkliche Thätigkeit der Verwaltung eines gegebenen Volkes zu bestimmen. Und daher dürfen wir gleich hier hinzufügen, daß nicht bloß die Verwaltung im Ganzen und Großen, sondern daß auch jedes Gebiet der Verwaltung seine Politik hat. Wie es eine Politik der Staatswirthschaft gibt und eine Politik der Rechtspflege, so gibt es eine innere Verwaltungspolitik; aber innerhalb der innern Verwaltungspolitik hat wieder jeder Theil derselben seine Politik, die dann allerdings durch die persönlichen wirthschaftlichen und socialen Zustände bedingt wird. Darin liegt die Unerschöpflichkeit der innern Verwaltungslehre; sie ist nicht bloß im Ganzen, sondern auch in jedem Theile das ewig junge Gebiet der lebendigen Wissenschaft vom Staate.

4) Der Begriff der Polizei und das Verhältniß der Polizeiwissenschaft zur Verwaltungslehre.

Wir würden jetzt glauben, den Begriff und die systematische Darstellung der innern Verwaltung hinreichend festgestellt und vor jeder Verwechslung bewahrt zu haben, wenn nicht durch den eigenthümlichen Entwicklungsgang einerseits des wirklichen Lebens und andererseits der Theorie eine so große Verwirrung der Begriffe und, wie es immer dabei geschieht, eine so große Unbestimmtheit und Willkür in die Bezeichnungen der Verhältnisse und die Wahl der Ausdrücke hineingekommen wäre, daß wir, wollen wir endlich ein definitives Resultat gewinnen und damit erst eine selbständige Wissenschaft der Verwaltung möglich machen, eben diese bisherigen Vorstellungen, Bezeichnungen und Worte noch einmal ins Auge fassen und auf ihre eigentliche Bedeutung zurückführen müssen.

Der Ausdruck, der hier die eigentliche Schwierigkeit bildet, und der jede wahre Wissenschaft der Verwaltung so lange unmöglich macht, als man sich über seinen festen Sinn nicht geeinigt hat, ist der der Polizei und sein Correlat die Polizeiwissenschaft.

Wenn ein solches Wort seit Jahrhunderten gebraucht worden ist, wenn seit Jahrhunderten über seine wahre Bedeutung hin und her gestritten ist bis zur Erschöpfung aller Betrachtungen und selbst des Interesses an denselben, wenn es ohne einen gemeinsam anerkannten, bestimmten Sinn von jedem in seiner Weise gebraucht worden ist, und wenn es nun gar endlich, wie wir sehen werden, mit dem, was es wirklich bedeutet, ein immanentes, die ganze Verwaltung durchdringendes Moment bezeichnet, so wird es wohl leicht begreiflich seyn, daß wir es nicht mit ein paar Sätzen ganz erklären und auf sein richtiges Maß zurückführen können. Es ist, wie die Sachen liegen, ganz unmöglich, an die Stelle der bisherigen Verwirrung Klarheit zu bringen, wenn es uns nicht gestattet ist, etwas tiefer auf die Sache einzugehen. Allein jeder, der mit der Verwaltung und ihrer Wissenschaft jemals zu thun gehabt, wird uns zugestehen, daß ohne eine durchgreifende Bestimmung der wahren Definition und des Wesens der Polizei und damit ihres organischen Verhältnisses zur Verwaltung eine Verwaltungslehre gar nicht möglich ist.

Gewiß nun wird das Eingehen auf die richtige Auffassung viel leichter sein, wenn wir das Resultat dieses Theiles unserer Untersuchung gleich an die Spitze stellen.

Die Thatsache, von der wir ausgehen, ist die völlige Verschmelzung des Begriffes von Polizei und Verwaltung bei einigen, das Gefühl,

daß dieselbe nicht richtig ist, bei andern, und dadurch die Unklarheit über das Wesen beider und die Verwirrung der Begriffe und Ausdrücke bei allen.

Die Untersuchung des Begriffes und Wesens beider ergibt nun, daß allerdings die Polizei ein der ganzen Verwaltung immanentes Element bildet, daß sie dagegen keineswegs die ganze Verwaltung enthält oder erschöpft; daß sie aber aus geschichtlichen Gründen diese ganze Verwaltung Jahrhunderte hindurch bedeutet hat, und daß sich erst langsam und unsicher der Begriff der Verwaltung aus dem der Polizei herausgearbeitet, unter den verschiedensten Namen jener gegenüber Selbständigkeit gewonnen, aber sich doch noch nicht zu einem organischen Ganzen erhoben hat, bis wir in unserer Zeit gezwungen sind, die Verwaltung als das organische Ganze anzuerkennen, in welchem wir der Polizei mit ihrem specifischen Wesen und ihrer eigenthümlichen Function ihre Stelle anweisen. Dieß in Kürze auszuführen, ist die Aufgabe des Folgenden. Und darum wünschen wir uns auf keinem Punkte mehr die Gabe der Ueberzeugung, als hier. Denn es ist bei dem bisherigen Zustande keine Verwaltungswissenschaft möglich, und dennoch ist sie das höchste Gebiet der Staatswissenschaft.

Wenn wir nun in der Geschichte der Idee der Verwaltung den Entwicklungsgang des positiven, ethischen Inhalts derselben und ihr lebendiges Verhältniß zur Idee des Staates angedeutet, so kommt es hier vielmehr darauf an, die Geschichte der Namen, der Ausdrücke, der Formen zu geben, in denen sich jene geäußert und durch die sie sich verwirrt hat. Wir können dabei ohne eine gewisse Wiederholung nicht auskommen. Aber unser Trost mag sein, daß wenigstens diese Aufgabe nicht zweimal gelöst zu werden braucht.

a) Das Wesen der Polizei und ihr Verhältniß zur Verwaltung.

Wir glauben, daß wenn man den von uns oben dargelegten Begriff der innern Verwaltung einen Augenblick festhalten will, Begriff und Wesen der Polizei und ihr organisches Verhalten zur Verwaltung leicht verständlich sein wird.

Die innere Verwaltung soll die Bedingungen der selbstthätigen Entwicklung des Einzelnen durch die Macht des Staats in so weit herstellen, als der Einzelne sich dieselben als solcher nicht zu bereiten vermag.

Diese Bedingungen bestehen nun in gewissen Zuständen und Verhältnissen des äußern Lebens der Persönlichkeit. Diese Zustände und Verhältnisse aber sind theils wirkliche Thatsachen, theils aber sind sie

Kräfte, welche erst Thatsachen zu erzeugen streben, die wir dann die Wirkung der Kraft als Ursache der Thatsache nennen.

Es ist nun natürlich, daß die Aufgabe und Thätigkeit der Verwaltung eine andere ist, je nachdem sie es mit wirklichen Thatsachen oder mit den Kräften zu thun hat. Dabei ist es kein Zweifel, daß sie, will sie anders ihren Zweck erreichen, bei ihrer Thätigkeit sich nach der Natur ihres Objekts zu richten hat.

Daher wird es das Wesen der Kraft sein, welches die Aufgabe der Verwaltung bestimmt, wo sie mit solchen Kräften zu thun hat.

Jede Kraft nun, sie mag eine natürliche oder persönliche sein, ist ihrer Natur nach ohne Gränze. Es gibt überhaupt gar keinen andern Begriff der Kraft, als den des an sich seinem Wesen nach unbegränzten Daseins. Jede Kraft empfängt daher ihre Gränze erst von der andern Kraft. Das ist der wahre Ausgangspunkt der Wissenschaft der Thatsachen. Eine solche begränzte Kraft in ihrer äußern Erscheinung nennen wir, als ein Einheitliches gedacht, eine Thatsache, als eine Vielheit von Momenten in dieser Einheit, einen Zustand. Jeder Zustand, der persönliche wie der natürliche, ist daher von den Kräften, welche in allen andern ihn umgebenden Zuständen ihrerseits lebendig sind, beständig bedroht, weil die jedem Zustande zu Grunde liegende Kraft ihre Natur, das Streben nach unbegränzter Geltung, sich erhält. In jedem Zustande lebt daher eine Gefahr für alle andern Zustände. Jeder Zustand erhält sich somit nur dadurch, daß er seine Kraft gegenüber der der andern Zustände geltend macht. Verliert er das Maß der Kraft, welches ihn dazu befähigt, so geht er zu Grunde. Das ist das Gesetz für die Gegensätze unter den Dingen in der Natur. Es ist ferner das Gesetz des Gegensatzes zwischen der Natur und der Menschheit. Es ist aber endlich nicht minder das Gesetz für den Gegensatz des Einzelnen gegen den Einzelnen; denn auch der Einzelne ist, als seinem Wesen nach unendliche und an sich freie Selbstbestimmung, negativ gegen jeden andern Einzelnen, weil derselbe die äußere Gränze seines Lebens und Thuns enthält, und damit eine Gefahr für alle andern.

Die freie und selbstthätige Entwicklung der Einzelnen, dieses höchste Ziel des Staats in seiner innern Verwaltung, hat daher zu einer ihrer wesentlichsten Bedingungen die, daß die sie umgebenden natürlichen und persönlichen Kräfte diese freie Entwicklung nicht vernichten. Die Erfüllung dieser Bedingung liegt darin, daß jede dieser Kräfte auf das Maß zurückgeführt wird, innerhalb dessen die freie Selbstbestimmung des Einzelnen noch möglich ist. Das nun vermag der Einzelne darum nicht, weil theils seine physischen Kräfte und Mittel, theils sein Verständniß und seine Kenntniß der Zustände nicht ausreichen. Hier ist demnach

der Punkt, wo die Aufgabe der Verwaltung wieder eintritt. Sie muß auch in Beziehung auf den Schutz und die Bändigung der die persönliche Entwicklung bedrohenden Gefahren leisten, was der Einzelne nicht leisten kann und was demnach für den Einzelnen eine wesentliche Voraussetzung seiner Entwicklung ist. Und die Gesammtheit aller derjenigen Thätigkeiten der innern Verwaltung nun, welche somit den Einzelnen vor den Gefahren schützt, die in den ihn umgebenden Kräften liegen, indem sie diese Kräfte auf ihr Maß zurückführt, nennen wir die Polizei.

Es ist daher wohl klar, daß die Polizei ihrem Wesen nach in der That nicht etwa ein besonderes Gebiet oder ein eigener Theil der Verwaltung ist, wie etwa Unterrichts- oder Gewerbewesen, und daß die Verschmelzung und Verwechslung von Polizei und Verwaltung daher auch nicht die Verwechslung eines Theiles mit dem Ganzen enthält. Im Gegentheil ist die Polizei innerhalb der ganzen innern Verwaltung beständig vorhanden und thätig, wie ihr Objekt, die Gefahren, die aus feindlichen Kräften entstehen, das ganze Leben des Menschen umgeben. Sie ist der gesammten Verwaltung immanent; sie ist in jedem Theile derselben vorhanden, denn sie ist eben die negative Seite dieser Verwaltungsthätigkeit. Sie vermag daher nicht bloß den Umfang der Verwaltung anzunehmen, sondern sie entwickelt auch vermöge ihrer specifischen Natur ein ihr eigenthümliches System von Maßregeln und Thätigkeiten, durch welches sie die Fähigkeit empfängt, als ein zugleich äußerliches und innerlich selbständiges Ganze aufzutreten; und dieses Ganze erzeugt endlich ein ihr specifisch angehöriges Recht, das wiederum auch äußerlich sich von dem übrigen Verwaltungsrecht abscheidet, und oft sogar als selbständiges, systematisches Gesetz auftritt. Es muß das alles wohl in Anschlag gebracht werden, um die Verwechslung von Polizei und Verwaltung zunächst theoretisch zu würdigen, und zu erkennen, daß es so gar einfach nicht ist, diese Verschmelzung aufzulösen. Und darum werden wir dieß hier zunächst bestimmter bezeichnen.

Das, was wir das System der polizeilichen Thätigkeit nennen, beruht auf dem Wesen des Objekts der Polizei, der Natur und der Verschiedenheit der Kräfte, gegen welche sie schützen soll. Der Inhalt dieser Thätigkeit ist nämlich ein wesentlich verschiedener, je nachdem die Kräfte natürliche oder persönliche sind. Bei den Kräften der Natur muß der Schutz, den die Polizei verleiht, darin bestehen, daß sie den natürlichen Bewegungen thatsächlich eine Einrichtung entgegenstellt, die stark genug ist, jene zu hemmen, wie bei Wasser und Feuer; und hier besteht daher die Polizei in allen, die Naturkräfte bekämpfenden

Anstalten und Anordnungen, welche den Schutz des persönlichen Lebens bezwecken. Bei den menschlichen Kräften dagegen kann der Schutz der Polizei nur darin bestehen, daß sie dem Willen der Menschen den Willen der Verwaltung als Verbot der gefährdenden Handlung, der wirklichen gefährlichen That aber als unmittelbare, die Gränze wieder herstellende Zwangsgewalt entgegentritt. Dieser Zwang kann als Androhung von Strafe sich auf den Willen (die eigentliche Kraft, welche Gefahr droht) oder als materielle Gewalt auftreten. In beiden letztern Fällen erscheint diese, gegen den Willen und die Thätigkeit der Persönlichkeit gerichtete Polizei als ein Eingriff in die freie Selbstbestimmung des Individuums, und muß daher zu diesem Ende als eine bestimmte Vorschrift des öffentlichen Rechts, als ein Gesetz oder eine Verordnung und Verfügung der Polizei auftreten. So entsteht das Polizeirecht, das nun wiederum in selbständiger Codification oder in einzelnen Vorschriften erscheinen kann, und das daher als ein Theil des Rechts der vollziehenden Gewalt für die gegen den Einzelnen gerichtete Vollziehung der Polizeivorschriften auftritt (Vollziehende Gewalt 198 ff.). — Dabei ist nun freilich wesentlich festzuhalten, daß diese Polizei es ihrem Begriffe nach niemals mit einer bereits geschehenen That zu thun hat, sondern nur mit der Kraft, welche die That thut, oder wie man sagt, mit der Gefahr einer That. So wie die That geschehen ist, tritt vielmehr derjenige Theil der Verwaltung ein, den wir die Rechtspflege nennen. Selbst da, wo die That als Uebertretung der Polizeivorschrift erscheint und die Vollziehung der in der Vorschrift angedrohten Strafe zur Folge hat, ist die Vollziehung dieser Polizeistrafe kein Akt der Polizei, sondern ein Akt der Rechtspflege, natürlich auch da, wo das vollziehende Organ der Polizei über diese Polizeiübertretung zu urtheilen und ihr Urtheil zu vollziehen hat, wie es aus naheliegenden Gründen der Zweckmäßigkeit oft geschieht. Die Natur der polizeilichen Thätigkeit wird dieses judicielle Verfahren des Polizeiorganes nicht ändern, sondern nur die administrative Function mit der judiciellen verbinden. Der Fehler, den man dabei gewöhnlich begeht, besteht dann darin, daß man den in Urtheil und Vollziehung liegenden gerichtlichen Akt des Polizeiorganes als im Wesen der Polizei statt in den praktischen Bedürfnissen der Verwaltung liegend auffaßt und dadurch den klaren Begriff der Polizei verwirrt. Es ergibt sich daraus, daß es gar keine sogen. Präventiv-Justiz gibt, noch geben kann. Alles, was man damit bezeichnet, ist theils Polizei-, theils Rechtspflege, nur meistens von demselben Organe vollzogen, niemals aber Ein Begriff oder Eine Function, die zwei wesentlich verschiedene Dinge zugleich wären. Dieß nun soll genauer

dargestellt werden bei der Sicherheitspolizei. Das Folgende wird aber schon ausreichen, den obigen Begriff im Allgemeinen festzustellen.

Jedenfalls aber ergibt sich, sei es nun, daß die Polizei allein oder in Verbindung mit der Justiz functionire, daß diese polizeiliche Thätigkeit in der ganzen Verwaltung erscheint, und daß kein Theil als Gebiet der Verwaltung ohne dieselbe sein kann und soll, ein Verhältniß, das auch durch das Aufstellen eines eigenen Polizeigesetzbuches keineswegs aufgehoben wird. Denn in jedem Theile des Gesammtlebens, also auch in jedem Gebiete der Verwaltung sind theils natürliche, theils persönliche Kräfte lebendig; in jeder Kraft lebt die Möglichkeit, ja das Streben, über ihr Maß hinauszugehen; jede Kraft enthält daher auf jedem Punkte eine Gefahr für die freie Entwicklung; auf jedem Punkte ist daher die Aufgabe der Verwaltung vorhanden, vermöge der polizeilichen Function den Schutz gegen das Uebergreifen der Kräfte herzustellen.

Ist dem nun aber so, so wird es auch leicht klar, daß man die gesammte Verwaltung auch vom Standpunkte der eigentlichen Polizei betrachten und behandeln kann. Wenn man den Ausgangspunkt für die Auffassung der Verwaltung in demjenigen nimmt, was dieselbe zu verhindern hat, so wird man die gesammte Verwaltungslehre an diesen polizeilichen Standpunkt fast ohne Schwierigkeit anknüpfen, ja die ganze Verwaltungslehre wesentlich als Polizeilehre ansehen und betrachten können. Und nun denke man sich nur hinzu, daß das, was die Verwaltung positiv anordnet und befiehlt, durch die in dem oben bezeichneten Systeme der polizeilichen Thätigkeit liegenden Mittel, also namentlich durch polizeiliche Strafandrohung, eventuell durch polizeiliche Zwangsgewalt zur Ausführung gebracht wird, so wird es in hohem Grade als naheliegend erscheinen, die ganze Auffassung der eigentlichen Verwaltung in die der Polizei aufgehen zu lassen, und somit die ganze Wissenschaft der Verwaltung als Polizeiwissenschaft hinzustellen.

In der That ist dieß der Gang der Dinge und die Form gewesen, in der die Verwaltungslehre den Namen und den Charakter einer „Polizeiwissenschaft“ empfangen und bis auf den heutigen Tag behalten hat.

b) Die historische Grundlage des specifischen Polizeibegriffes.

Als nämlich mit dem Auftreten der neuen Staatsgewalt seit dem Ende des 15. und Anfang des 16. Jahrhunderts der Staat sich der ständischen Grundherrlichkeit als selbständige Macht entgegenstellt und alles öffentliche Recht und Leben um sich zu concentriren beginnt, tritt

für ihn mit der höheren Berechtigung auch eine höhere Forderung auf. Er muß etwas Bestimmtes thun.

Er muß mit seiner Thätigkeit das Gesammtinteresse gegen die Sonderinteressen und Rechte der ständischen Bildungen vertreten. Er muß allenthalben den Widerstand der letztern brechen. Er muß jene Gesammtinteressen erstlich verstehen und sie dann mit seiner Gewalt durchführen. Er muß, wie jene Gesammtinteressen, allenthalben gegenwärtig und thätig sein; er muß den Rechtstitel dieses Eingreifens in die bestehende ständische Macht in einer höheren, abstrakten Idee suchen; er muß endlich diese seine Thätigkeit mit einem großen, ebenfalls allgegenwärtigen Organ versehen; er muß verlangen, daß dieser Organismus die Gesammtinteressen erkennen und daß er fähig sei, jenen höhern Rechtstitel in sich aufzunehmen und auf allen Punkten zu vertreten. Alles das sind die Bedingungen des wirklichen und nachhaltigen Sieges des Königthums über die alte Ordnung der Dinge.

Durch alles dieß zusammen genommen empfängt nun der Staat zuerst seinen organischen Inhalt überhaupt. Die Idee des Staats bleibt dadurch nicht bloß eine wissenschaftliche Theorie; sie ist auch kein bloß materielles Eingreifen in die bestehenden Ordnungen; sie ist eben so wenig bloß ein Wunsch und Streben der Herrscher. Sie ist eben alles zugleich, wie jede wahre historische Thatsache. Die Könige dieser Epoche wissen gleichsam unmittelbar, was sie sind und sein sollen. Das Wort „von Gottes Gnaden" bezeichnet uns jene Anschauung, welche der Staat über alle Interessen und Gewalten der Einzelnen stellt. Der große Organismus, der im Namen des neuen Königthums wirkt, ist die Obrigkeit. Das große geistige Element, das beide umgibt und begleitet, ist die junge Staatswissenschaft. Sie selbst hat zwei große Gebiete, die fast unwiderstehlich ineinander greifen. Königthum und Obrigkeit bedurften für ihre schwere Aufgabe zweier Dinge. Erstlich bedurften sie eines Rechtsbewußtseins, und eines diesem Rechtsbewußtsein entsprechenden, geltenden, fertigen, mit voller Autorität auftretenden Rechtsbuches. Für das letztere können die Rechtsbücher der ständischen Epoche nicht dienen. Sie sind alle zusammen theils örtlicher Natur, theils haben sie zu ihrer Voraussetzung die ständische Gesellschaftsordnung mit ihren Rechtsunterschieden und ihrer örtlichen Geltung, welche eben die Anwendung allgemeiner und gleichartiger Grundsätze rechtlich ausschließt. Die neue Staatsidee muß daher ihren eigenen Rechtscodex haben und zur Geltung bringen; und dieses Rechtsbuch ist das Corpus Juris, das eben darum zur allgemeinen Grundlage des Studiums der „Obrigkeit," aller Beamteten des Königthums wird, während man daneben consequent das alte ständische Recht vollkommen

vernachlässigt. Allein zweitens bedarf der junge Staat neben dieser juristischen Begründung für seine Thätigkeit einer theoretisch begründeten und wissenschaftlich systemisirten, kurz einer ethischen Grundlage seiner praktischen Aufgabe. Und während nun das römische Reich ihm sein Recht im Corpus Juris gab, trat die griechische Welt ihm in diesem Bedürfniß zur Seite, und gab ihm die griechischen Werke über die Staatskunst, die πολιτεια. Es handelte sich bei dieser πολιτεια natürlich nicht darum, gerade das auszuführen, was Plato und Aristoteles gesagt hatten, so wenig wie es jemand einfiel, gerade das ganze römische Recht zur Anwendung zu bringen. Es handelte sich vielmehr nur darum, der Thätigkeit des Staates und seiner Obrigkeiten eine hohe ethische Autorität zum Grunde zu legen. Diese aber gaben ihm die Werke über die Politeia. So griffen dieselben sofort und auf das mächtigste ein. Die Staatskunst erschien als eine Wissenschaft neben dem Recht; es war natürlich, daß man dieser Staatskunst den angestammten Namen gab; und so entstanden die Politik oder die Polizei, ursprünglich aus derselben Quelle, eins und dasselbe bedeutend.

Damit war dem ersten Bedürfniß Genüge geleistet. Die Politik umfaßt das ganze Staatsleben in der ethischen Begründung des neuen Staatsrechts. Bald aber entwickelt sich daraus ein neuer Proceß.

Während jenes nämlich geschieht, concentriren sich die Staaten; sie gewinnen feste Formen und Gränzen; sie berühren sich; es entstehen die speciellen Interessen derselben in dem sich entwickelnden Gesammtleben Europa's; es entsteht das, was wir das Staatensystem nennen. In diesem Staatensystem hat nun jeder Staat wieder seine Aufgabe gegenüber den andern; und alle diese Aufgaben erscheinen zusammengefaßt in demjenigen Momente, welches seinerseits die Bedingung aller ist, der Machtbildung. Diese Machtbildung ist aber eine Kunst für sich; sie erscheint vor der Hand ganz gleichgültig gegen die innern Zustände; sie will für sich verstanden und gelehrt werden; und so trennt sich in der ursprünglich einfachen Staatskunst das Gebiet der Staatskunst der äußern Machtbildung, die Staatskunst des Verkehrs der Staaten untereinander von der innern Staatskunst. Mit dieser thatsächlichen Scheidung tritt die des Namens ein. Das Wort πολιτεια spaltet sich in zwei Theile. Die Staatskunst des äußern Staatenverkehrs und der Machtbildung wird die Politik; die Staatskunst des innern Staatslebens wird die Polizei. Jene hat ihren Organismus in der sich allmählig selbständig entwickelnden Diplomatie, diese dagegen ist das wahre Gebiet der eigentlichen Obrigkeit. Und so hat jetzt der Begriff der „Polizei“ seine eigene, leicht verständliche Bedeutung. Sie ist durch den Gang der Dinge zur Gesammtheit aller

Thätigkeiten der Obrigkeit für das innere Staatsleben geworden.

Auf diese Weise empfängt die „Polizei" ihren ersten concreten Inhalt. Und nun war es ganz natürlich, daß dieser Inhalt, oder das, was die Polizei getrennt von der Politik lehren mußte, identisch mit dem war, was die „Obrigkeit" zu thun hatte. Das letztere aber lag eben in den Zuständen der Zeit, in denen der junge persönliche Staat entsteht.

Das Leben jener Epoche ist erst so eben aus der Periode des Faustrechts und Fehderechts, der Berechtigung zur Anwendung der persönlichen Gewalt hinausgetreten. Ihr erstes Bedürfniß, die erste Bedingung alles staatsbürgerlichen Fortschrittes, ist die rechtliche Sicherheit des Einzelnen. Allerdings gab es dafür Gerichte, und wohl auch waren diese Gerichte thätig. Allein ein Gericht hat als Grundlage seiner Thätigkeit stets ein Gesetz. Allerdings nun gab es Gesetze. Allein diese Gesetze hatten entweder nur, wie das sogenannte deutsche Privatrecht in Deutschland oder das droit coutumier in Frankreich, die ständischen Rechte und Verhältnisse zum Inhalt, oder, wie das römische Recht, die staatsbürgerliche Rechtsordnung. Eine Verwaltungsgesetzgebung gab es nicht. Sie mußte daher erst geschaffen und neben ihr als Complement die Strafgesetzgebung hingestellt werden. So entstand eine ganz neue Richtung der Gesetzgebung über das innere Staatsleben, der Anfang der Verwaltungsgesetzgebung und des eigentlichen Verwaltungsrechts, die Polizeigesetzgebung. Diese Polizeigesetzgebung hatte nun nicht zur Grundlage ein ausgebildetes theoretisches System der Verwaltung, sondern sie schloß sich vielmehr einfach an das praktische, wirkliche Leben an, indem sie sich zuerst und vor allen Dingen an dasjenige hielt, was das nächste praktische Bedürfniß fordert. Das aber ist die öffentliche Ordnung und Sicherheit. Die Zeit des Faustrechts muß aufhören, die Zeit, in welcher der Einzelne den Nachbarn so weit unterdrückt oder so weit seiner Willkür Spielraum läßt, als seine Macht geht. Diese erste Aufgabe ist eine allgemeine, alles überragende; das junge Leben der staatsbürgerlichen Gesellschaft, das Gesammtinteresse fordert vor allen Dingen Schutz und Ruhe: es ist sich bewußt, daß es schon selbst weiter kommen wird, wenn es nur zu gesicherten öffentlichen Zuständen gelangt; die einzelnen Aufgaben der eigentlichen Verwaltung liegen noch ferner; die neuere Staatskunst ist zuerst und vor allen Dingen diejenige obrigkeitliche Thätigkeit, welche Sicherheit schafft. Und so entsteht der Begriff, daß die eigentliche und wahre „Polizei" vor allem die Sicherheitspolizei sein müsse. Dieß rein negative Element der innern Verwaltung ist das ursprünglichste und wichtigste; es ist ganz

natürlich, daß sich die Vorstellung feststellt, daß der Inhalt der Verwaltung wesentlich in der Sicherheitspolizei gegeben sei.

Damit nun beginnt die Verwaltung, und bekanntlich heißen demgemäß auch die ersten großen Verwaltungsgesetzgebungen „Polizei-Ordnungen." Allerdings nun entsteht, wie wir früher dargelegt, im 17. Jahrhundert mit dem Wohlfahrtsstaate die Idee, daß der Staat vermöge seiner Thätigkeit für das Wohl der Staatsangehörigen zu sorgen habe. Allein dieser Gedanke erscheint systematisch nicht etwa in der Polizeilehre, sondern er bleibt ein ganzes Jahrhundert lang in der Rechtsphilosophie, dem Jus naturae et gentium; und als er sich in der Mitte des vorigen Jahrhunderts mit der traditionellen Vorstellung von der Polizeiverwaltung verschmilzt, und die erste selbständige Verwaltungslehre unter Justi und Sonnenfels entstehen will, wendet sich das Princip des Rechtsstaats von der ganzen Verwaltung ab, und hinterläßt die „Polizeiwissenschaft" als die formale Lehre von den Verpflichtungen des Staats und seinen theils juristischen, theils obrigkeitlichen Berechtigungen gegenüber den verwirrten Zuständen der damaligen Zeit. So geschieht es, daß die Lehre vom Staat ohne den positiven Inhalt der wirklichen Verwaltung, die Lehre von der „Polizei," die noch allein das formale Gebiet der Verwaltung enthält, ohne den organischen Inhalt der Staatsidee dasteht. Die Ahnung davon, daß diese Polizei im Grunde nur ein Theil der Verwaltung sey, tritt allerdings auf in der Unterscheidung von Wohlfahrts- und Sicherheitspolizei. Allein das was hier Wohlfahrtspolizei heißt, ist von der alten Vorstellung von der Polizei so durchdrungen, daß es im Grunde doch keine positive Verwaltungslehre bildet. Denn bei dieser Wohlfahrtspolizei denkt man sich doch noch immer nur das, wozu der Staat den Einzelnen vermöge seiner Verordnungsgewalt um seiner eigenen Wohlfahrt willen *zwingen* kann, und zuletzt auch soll. Die höhere Idee des Rechtsstaats und der ihr zum Grunde liegende Begriff der selbstbestimmten freien Persönlichkeit will vor allen Dingen den Zwang nicht, selbst wo er zum Wohlseyn führt. Die Polizeiwissenschaft erscheint daher als die Lehre von der, durch den staatlichen Zwang hergestellten Wohlfahrt aller; sie ist die Verwaltung als eine zwingende Gewalt; indem sie dadurch ihren Charakter der ethischen Aufgabe verliert, nimmt sie den Charakter des Unfreien in sich auf, und jetzt ist es natürlich, daß sich die Verwaltungslehre in dieser Gestalt der Polizeiwissenschaft die Gunst der Zeit vollständig entfremdet. Der Inhalt der eigentlichen Verwaltung verläßt die alte Polizeiwissenschaft, und bricht sich Bahn in andern Richtungen. Wir haben sie schon früher bezeichnet. Die Verwirrung ist der Form nach eine große, ja fast unübersehbare. Der Sache nach ist sie jedoch keines-

wegs eine tiefgreifende. Das Ergebniß ist im Allgemeinen, daß die Auffassung der Verwaltung als „Polizei" verschwindet, und der ethischen und organischen Auffassung der „Verwaltung" und der „Verwaltungslehre" Platz macht. Das ist ganz ohne Zweifel unser heutiger Zustand.

An diesen Zustand knüpft sich nun die Frage, ob es denn noch und in welchem Sinne, in der heutigen Verwaltungslehre eine „Polizeiwissenschaft" mit einem besonderen Inhalt geben könne?

c) Der heutige Begriff und Inhalt einer Polizeiwissenschaft.

Wir glauben die Antwort auf die obige Frage, und die Bestimmung dessen, was wir künftig noch als Polizeiwissenschaft anerkennen, leicht geben zu können.

Die Polizei als die negative, schützende Thätigkeit der Verwaltung ist und bleibt ein immanenter Theil der ganzen Verwaltung, und ist daher nicht bloß principiell, sondern auch thatsächlich in jedem Gebiete der letzteren enthalten. Die Form nun, in der sie zur Erscheinung kommt, oder ihre Vollziehung gegenüber dem Einzelnen, ist kein Theil der innern Verwaltungslehre, sondern ein Theil der vollziehenden Gewalt. Die Darstellung derselben gehört daher der Lehre von der vollziehenden Gewalt, und hat in der letzteren bereits ihren Platz gefunden. Es kann sich daher nur fragen, ob der Inhalt der polizeilichen Aufgabe es möglich macht, von einer eigenen Polizeiwissenschaft ferner zu reden.

Nun ist es klar, daß man, wenn man das will, die schützende Thätigkeit der Verwaltung von der fördernden scheiden müßte. Es ist ein absoluter Widerspruch mit dem oben dargelegten innern Wesen der Polizei oder der auf die Begränzung der Kräfte gerichteten Thätigkeit des Staats, die ganze Verwaltung eine Polizei zu nennen. Es könnte sich also nur darum handeln, jene negative Seite der Verwaltung, von der positiven geschieden, als ein innerlich und äußerlich selbständiges Gebiet aufzustellen, und die alte Unterscheidung zwischen Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei damit wieder ins Leben zu rufen.

Offenbar nun ist das für das ganze Gebiet der Verwaltung nicht thunlich. Denn in vielen Theilen der letzteren ist die negative Seite von der positiven gar nicht zu scheiden, wie z. B. bei dem Fremdenwesen, beim Eherecht, bei dem Sanitätswesen, bei der Vormundschaft, bei hundert andern Dingen. Hier ist die Ordnung, welche durch das Verwaltungsrecht gilt, zugleich der Schutz gegen die üblen Folgen der Unordnung. Es ist in allen diesen Fällen geradezu unmöglich zu sagen, was dem Gedanken einer Sicherheits- und dem einer Wohlfahrtspolizei entspräche.

Es ist daher auch unmöglich, eine die ganze Verwaltung umfassende Wissenschaft auf Grundlage der Polizei aufzustellen. *Es ist nicht möglich, bei der Polizeiwissenschaft als Form der Verwaltung stehen zu bleiben.*

Dagegen gibt es eine Reihe von Gebieten des Lebens, in denen die Verwaltung eben gar nichts anderes zu thun hat, als einen Schutz herzustellen, und in denen sich auch äußerlich diese Aufgabe von der fördernden und positiven Verwaltung sehr wohl scheiden läßt. In allen diesen Gebieten und Fällen nun tritt eine selbständige polizeiliche Thätigkeit auf, und damit wird denn eine *selbständige Darstellung ihrer Aufgabe und ihres Verfahrens möglich.* So z. B. bei der Sicherheitspolizei, bei der Gesundheitspolizei, bei der Gewerbepolizei, bei der Feuer- und Wasserpolizei u. s. w. Allenthalben wo dieß der Fall ist, wird nicht bloß eine selbständige Behandlung dieser polizeilichen Thätigkeit thunlich und nützlich, sondern sogar die Bezeichnung als „*Polizei*," das ist also als *die Gesammtheit der zum Schutze der allgemeinen Interessen zu ergreifenden Maßregeln der Verwaltung*, eine eben so richtige als zweckmäßige sein. Man kann das, wenn man durchaus will, auch „Polizeiwissenschaft" nennen. Nur wird es dabei klar sein, daß es keine durchgreifende, einheitliche Darstellung der Verwaltungslehre als „Polizeiwissenschaft" mehr geben kann, sondern daß das, was wir Polizeilehre oder Wissenschaft zu nennen haben, künftig nur in den selbständigen *einzelnen* Polizeigebieten und der wissenschaftlichen Darstellung der Aufgabe und des Verfahrens für den Schutz der Gemeinschaft innerhalb dieser speciellen Polizeigebiete bestehen wird. Die Polizei ist daher weder als Thätigkeit der Verwaltung noch als Gegenstand der Wissenschaft ausgeschlossen. Nur ist sie künftig eben, was sie sein soll, ein immanenter, und von den großen Principien der Verwaltung und des Verwaltungsrechts beherrschter, sich dem Ganzen der Verwaltungslehre nach ihrer besondern Aufgabe und Stellung einreihender *Theil* derselben.

Vielleicht daß uns damit gelungen ist, die Grundlagen des richtigen Verhältnisses der Polizei zur Verwaltung festzustellen. Es ist das aber um so wichtiger, als wir dieser Voraussetzung für das folgende Gebiet, das Verwaltungsrecht, wesentlich bedürfen.

Zweiter Abschnitt.

Das Verwaltungsrecht.

Nachdem wir nun den Inhalt der Verwaltung aus der organischen Idee derselben entwickelt haben, wird es nicht schwer sein, sich gleichfalls definitiv über das zu einigen, was wir das Verwaltungsrecht und die Lehre von demselben nennen.

Wir müssen zu dem Ende den Begriff des Verwaltungsrechts, dann die Bildung desselben und endlich seinen Charakter in den drei großen Kulturstaaten mit specieller Beziehung eben auf die Bildung desselben darlegen.

I.

Begriff und Definition des Verwaltungsrechts.

Die Begriffe der Verwaltungsgesetzkunde und der Wissenschaft des Verwaltungsrechts. Der Begriff der administrativen Individualität des Staats.

Wenn wir in der Darlegung des Begriffes des Verwaltungsrechts es nur mit diesem zu thun hätten, so würden wir bald den Gegenstand erschöpft haben. Allein die große Bedeutung der Sache zwingt uns allerdings einige Schritte weiter zu gehen.

Der Begriff des Verwaltungsrechts entsteht nämlich da, wo die durch das Wesen und die organische Funktion der Verwaltung gegebene Aufgabe und Thätigkeit derselben gleichsam aus dem abstrakten Begriffe des Staats heraustritt, und zum Inhalte des Staatswillens selbst wird. Die Anerkennung einer im Wesen der Verwaltung liegenden Aufgabe durch den Staat als seine eigene macht die Erfüllung derselben zum Verwaltungsrecht, und zwar indem jede mit dieser Erfüllung gegebene einzelne Thätigkeit als mit jener allgemeinen

Anerkennung zugleich gesetzt erscheint. Während daher die Verwaltungslehre zeigt, was der Staat in der innern Verwaltung vermöge seines Wesens zu thun hat, zeigt das *Verwaltungsrecht*, was seine Organe vermöge des Staatswillens zu thun verpflichtet sind. Es hat daher einen ganz guten Sinn, wenn man sagt, daß die Verwaltung erst als *Verwaltungsrecht* dem Staate wie seinen eigenen Organen und Angehörigen *objektiv* wird, und daß, während die Verwaltung *an sich* im Begriffe und der sittlichen Idee des Staats liegt, die *wirkliche Verwaltung erst im Verwaltungsrecht enthalten* ist.

Das Verhältniß der Verwaltungslehre zum Verwaltungsrecht ist daher wohl an sich sehr einfach. Die erstere zeigt, was im Gebiete der innern Verwaltung sein soll, die zweite, was ist. Allein damit ist dasjenige Moment gegeben, was uns auch hier zwingt, auf das Wesen der Sache näher einzugehen; dieß ist die das ganze menschliche Dasein durchziehende *Differenz* zwischen dem was sein soll und was ist, die Verschiedenheit des Geforderten von dem Geltenden, und damit endlich auch die tiefe Verschiedenheit der *Aufgabe* zwischen der Darstellung des reinen, positiven Verwaltungsrechts oder der *Verwaltungsgesetzkunde*, und der Verbindung der Verwaltungslehre mit der Auffassung und den Thatsachen des geltenden Rechts oder der *Wissenschaft des Verwaltungsrechts*.

Während nämlich die Verwaltungsgesetzkunde oder das rein positive Verwaltungsrecht sich seiner Aufgabe nach um die Verwaltung an sich, und mithin um die Differenz zwischen ihr und der wirklichen Verwaltung nicht zu kümmern hat, muß die Verwaltungslehre, indem sie das positive, wirkliche Verwaltungsrecht in sich aufnimmt, die *Gründe*, die innern und äußern Kräfte zum Verständniß bringen, welche dem positiven Verwaltungsrecht seine concrete Gestalt gegeben und damit eben jene Differenz zwischen ihm und den Forderungen der Verwaltunglehre erzeugt haben. Die Verwaltungsgesetzkunde, gleichviel ob sie in bloßer Sammlungsform auftritt wie bei Kopetz, Fischer, Bergius, Stubenrauch, Funke u. a. oder ob sie sich zu einem systematischen Ganzen unter dem Namen des im Gegensatz zum Verfassungsrecht stehenden Verwaltungsrecht erhebt wie bei Mohl, Pötzl, Rönne, kann daher *ohne* die Verwaltungslehre bestehen und hat für das praktische Leben ihren hohen Werth. Umgekehrt fällt dagegen die reine Verwaltungslehre ohne Beziehung auf das positive Recht stets in die mehr oder weniger subjektive Anschauung hinein, und wird ein bloßes Wohlmeinen wie bei Jacobi und Mohl. Eine reine Verwaltungslehre, welche nicht die Kraft hat, das positive, geltende Recht in sich organisch aufzunehmen und zu verarbeiten, hat nur einen zweifelhaften Werth. Erst dadurch, daß sie

dieß vermag, gehört sie dem wirklichen Leben. Und erst dann nennen wir sie mit Recht die Wissenschaft der Verwaltung.

Ist dem nun so, so ist die erste Aufgabe der letzteren gegenüber dem positiven Verwaltungsrecht die, die elementaren Kräfte und Bewegungen sich zu vergegenwärtigen, durch deren Wesen die abstrakten und allgemeinen Begriffe und Forderungen der Verwaltungslehre eben jene positive rechtliche und besondere Gestalt empfangen, und diese Kräfte und Bewegungen dann bei jedem Theile der Verwaltung in ihren Erfolgen, dem wirklich geltenden Verwaltungsrecht, wieder darzulegen.

Das erstere müssen wir hier thun. Das zweite ist dann die Aufgabe der einzelnen Theile der Verwaltungslehre. Wir glauben aber auch mit dem ersten kurz sein zu können.

Zwei große, für das menschliche Leben elementare Potenzen gibt es, welche dem an sich in der Persönlichkeit liegenden Wesen derselben seine concrete Gestalt geben. Sie sind auch hier das natürliche und das persönliche Element. Wir nennen diese beiden Elemente im Staat am kürzesten und besten das Land und das Volk. Das Land mit all seinen Elementen, mit seiner Lage, seiner Beschaffenheit, seinem Klima, seinen Produkten, seinen Ebenen und Bergen, seinen Flüssen und Seen, liegt da, still, aber unwiderstehlich auf das Volksleben einwirkend; das Volk selbst mit seiner physischen und geistigen Individualität, mit seiner volkswirthschaftlichen Entwicklung, mit seiner gesellschaftlichen Ordnung, ihren Gegensätzen und Forderungen bewegt sich auf diesem Boden, der ihm gehört, tausendfach ihn bestimmend, tausendfach von ihm bestimmt. Beide zusammen, untrennbar, erzeugen den festen materiellen Inhalt des Staats. An ihn muß er sich halten. Was er ist, ist er durch und in diesem seinem selbstgearteten Körper; was er will, kann er nicht für einen abstrakten Begriff, sondern muß es für diesen gegebenen Staat wollen. Sein Wille, erzeugt an ihm, verschmilzt mit ihm. Die Bedingungen, unter denen dieser Wille entstand, liegen in diesem concreten Leben; sie bestimmen es, wie es von ihm bestimmt wird; die Voraussetzungen seiner Verwirklichung wie das Ziel, welches er erreichen will, sind hier vorhanden, concret und faßbar; er ist mit seinem Willen und seinem concreten Dasein ein untrennbares Ganze.

Und wie das nun im Allgemeinen richtig ist, so hat es natürlich in demjenigen Gebiete seine greifbarste Gültigkeit, wo der Staat eben vermöge seiner Thätigkeit mit dem wirklichen Leben am meisten zu thun hat, im Gebiete der Verwaltung. Während in der Staatswirthschaft das Bedürfniß des Staats, in der Rechtspflege die persönliche Unverletzlichkeit das Objekt der Staatsthätigkeit ist, ist es in der Verwaltung Land und Volk in ihrer Wirklichkeit, welche das Substrat der

wirklichen Verwaltung und damit den concreten Inhalt des Verwaltungsrechts bilden. Und damit ergibt sich der Satz, daß aus der abstrakten Verwaltungslehre und dem positiven Verwaltungsrecht sich die Wissenschaft der Verwaltung bildet, indem die Besonderheit der letzteren aus den Verhältnissen und dem historischen Zusammenwirken von Land und Volk in territorialer, national-ökonomischer und socialer Beziehung entwickelt wird.

Indem dieß nun aber geschieht, entsteht ein zweiter nicht minder wichtiger Begriff.

Land und Volk mit allen ihren Beziehungen einerseits, und der an sich schon einheitliche Staat andererseits sind auch in der Wirklichkeit was sie ihrem Wesen nach sind, eine Einheit. Alle ihre Besonderheiten erscheinen dem unmittelbaren Gefühle wie der Wissenschaft zuletzt als ein Ganzes. Und wie sie in sich ein Ganzes sind, müssen sie zuletzt auch vom Staate und seinem Willen als ein Ganzes betrachtet werden. Nicht die Theile dieses Ganzen, sondern eben dieß Ganze erfaßt daher der Staat in seiner innern Verwaltung. Er muß, indem er selbst das Ganze enthält, auf allen Punkten desselben thätig sein; er muß es als eine Einheit, dessen Theile und Gebiete sich gegenseitig auf jedem Punkte bedingen, mit seinem Willen umfassen; er muß den Erfolg in der harmonischen Auffassung des wirklichen, gegebenen Lebens mit der idealen Anschauung desselben erkennen — kurz er muß sich in seiner Verwaltung als eine concrete Individualität erkennen und darstellen. Das positive Verwaltungsrecht daher, seinem Wesen nach die wirkliche Gestalt des einzelnen Staats, ausgedrückt in der positiven Auffassung seiner Lebensverhältnisse, die sich in seinem geltenden Rechte formuliren, ist für jeden Staat ein besonderes wie es die Gestalt seiner Elemente ist; und in diesem Sinne sagen wir, daß auch das Verwaltungsrecht der Staaten eine staatliche Individualität habe. Es gibt gar kein positives Verwaltungsrecht an sich; es gibt nur ein positives Verwaltungsrecht des einzelnen Staats, entsprungen aus eben dieser Individualität, geltend für dieselbe, und nur verständlich durch sie. Sie ist die höchste Erfüllung der Staatskunde, und wenn sie selbst in der sogenannten Geographie und Statistik sich langsam aber sicher in neuester Zeit geltend zu machen weiß, so ist es Zeit, daß auch die Wissenschaft der Verwaltung ihren Platz und ihre Anerkennung finde. Und die Lehre vom positiven Verwaltungsrecht oder der Verwaltungsgesetzkunde schließt daher mit dem Satze, daß die letztere innerhalb ihrer Aufgabe sich nur dadurch zur Wissenschaft erheben kann, daß sie Wesen und Wirkung der staatlichen Individualität als Grund und höchstes Ziel ihrer Darstellungen in sich aufnehme und verarbeite.

II.

Die Bildung des geltenden Verwaltungsrechts.

1) Die beiden Faktoren der Bildung dieses Rechts, die Regierung und die Volksvertretung, und ihr eigenthümlicher Charakter in Beziehung auf das Verwaltungsrecht.

Bei der durchgreifenden Unklarheit über Begriff und Wesen des Verwaltungsrechts darf es allerdings nicht wundern, daß der eigenthümliche und wichtige Proceß, aus dem im Leben des Staats das geltende Recht der Verwaltung hervorgeht, nicht Gegenstand besonderer Beachtung geworden ist. Dennoch verdient er es wie wenig andere, und wir stehen keinen Augenblick an, ihn für einen der bedeutsamsten Theile des innern Rechtslebens aller Staaten zu erklären. Es wird uns deßhalb wohl gestattet sein, ihn näher zu beleuchten.

Wir dürfen uns dabei auf die, in der vollziehenden Gewalt bereits festgestellten Grundbegriffe beziehen.

Wir haben dort als die beiden Grundformen alles Verwaltungsrechts das *gesetzmäßige* und das *verordnungsmäßige* Verwaltungsrecht bestimmt. Jenes ist das Recht, welches unter Zusammenwirken von Volksvertretung und Regierung, dieses dasjenige, welches bloß von der Regierung als geltend gesetzt, und direkt oder indirekt vom Staatsoberhaupt sanctionirt wird. Beide großen Formen stehen zunächst neben einander. Jede derselben hat ihre eigenthümliche Function. Es ist nachgewiesen, daß das Staatsleben *beider* nicht entbehren kann. Sie sind daher allerdings selbständig. Allein sie müssen dennoch harmonisch in einander greifen und sich gegenseitig ersetzen, wenn sie der Idee des Staats entsprechen sollen. Das ist eine der großen, unabweisbaren Bedingungen der freien und tüchtigen Entwicklung des ganzen innern Staatslebens. Da dieß der Fall ist, so ist dafür gesorgt, daß zunächst und *formell* diese Harmonie hergestellt werde. Wir haben nachgewiesen, daß dieß durch die drei Elemente der Verantwortlichkeit, des Klage- und des Beschwerderechts geschieht. Die Harmonie zwischen Gesetz und Verordnungsrecht, welche auf diese Weise entsteht, nannten wir das *verfassungsmäßige Verwaltungsrecht*. Alle diese Begriffe und Verhältnisse sind, glauben wir, genau und einigermaaßen erschöpfend in der Lehre von der vollziehenden Gewalt dargelegt. Jetzt aber haben wir ein zweites Gebiet zu betreten.

Das verfassungsmäßige Verwaltungsrecht nämlich hat zur Aufnahme den Gegensatz zwischen dem *formellen* Recht der Gesetze und

der Verordnungen zu beseitigen. Allein es gibt in ihnen einen zweiten, viel tiefern Gegensatz. Und diesem seine Folgen und seine Lösung hier zu geben, ist die Aufgabe des zunächst Folgenden.

Es ist nämlich der Natur gemäß, daß alles Recht, namentlich aber das Verwaltungsrecht, das so tief in die Interessen und das Leben der Einzelnen wie des Ganzen hineingreift, den Charakter der Faktoren annehme, welche es zur Geltung bringen. Diese aber sind bei dem verordnungsmäßigen Verwaltungsrecht die Staatsgewalt, bei dem gesetzmäßigen die Volksvertretung. Und hier nun begegnen wir einer Reihe der wichtigsten Erscheinungen, ohne welche die Geschichte und Individualität des Verwaltungsrechts nur schwer verstanden werden kann.

Offenbar nämlich ist der persönliche Staat, als solcher thätig in seiner Regierung, der Träger und Vertreter alles dessen, was man das einheitliche Leben, die einheitlichen Interessen der Gemeinschaft nennt. Es ist das sein Wesen; er kann es nie verläugnen; es beherrscht ihn und seine Organe oft mit klarem Bewußtsein und ethischer Erhebung, oft in seiner Unklarheit zur Willkür und Pedanterie herabsinkend, aber es beherrscht ihn immer. Es erscheint aber nirgends mehr als in dem Gebiete, von dem wir reden, dem Gebiete des Verwaltungsrechts; und es ist eben so naturgemäß als unvermeidlich, daß es diesen seinen Charakter den Vorschriften, die es über die Verwaltung gibt, aufprägt. Anderseits ist die Volksvertretung zwar ihrer Idee nach die Vertreterin des ganzen Staats; in der Wirklichkeit aber kommen durch sie nicht nur ganz subjektive, sondern auch ganz lokale und oft ganz unberechtigte Interessen und Anschauungen zur Geltung. Die Volksvertretung wird daher ihrerseits stets geneigt sein, jener nivellirenden Gewalt des Staats einen Damm entgegen zu stellen, und den Besonderheiten, wie sie eben geworden und wirksam sind, ihre natürliche Geltung zu verschaffen. Das geschieht, wie es sich von selbst erklärt, gerade am meisten und greifbarsten in den Verhältnissen, für welche das öffentliche Recht durch die Verwaltung gegeben wird. Sagt man nun, daß das Verwaltungsrecht der Staatsgewalt das verordnungsmäßige, das der Volksvertretung das gesetzmäßige ist, so ist es klar, daß sich in Tendenz, Auffassung und wirklicher Durchführung, kurz in der ganzen Gestalt das Verwaltungsrecht Natur und Charakter jener beiden Faktoren zunächst in dem Unterschiede jener beiden Formen wiederspiegeln wird. Und das ist in der That der Fall.

Im Allgemeinen nämlich lehrt die einfachste Beobachtung, daß das unmittelbar von der Regierung ausgehende, oder das verordnungsmäßige Verwaltungsrecht, stets wesentlich die Auffassung der großen

Verwaltungsaufgaben von Seiten der, dem Volksleben selbständig gegenüber stehenden Staatsgewalt, das Verwaltungsrecht, insofern es Inhalt von Gesetzen ist, dagegen zugleich die Auffassung des Volkes von seinem eigenen innern Leben und seinen Bedürfnissen ausdrückt. Der Unterschied von Gesetz und Verordnung, äußerlich nur ein formeller, wird dadurch zu einem tief greifenden Unterschied des materiellen Inhalts. Das verordnungsmäßige Verwaltungsrecht wird stets das reine Gesammtinteresse zum Inhalt haben, oder es doch zum Inhalte zu haben glauben. Es wird stets geneigt sein, die gegebenen Besonderheiten des Lebens, die Sonderinteressen, die Gewährungen und Vorurtheile der Einzelnen und ganzer Staatstheile gering zu achten, und sich wenig um den wirklich vorhandenen Bildungsgrad des Volkes kümmern, leicht vergessend, daß in diesem die erste Bedingung der größten Erfolge jeder Maßregel des Staats liegt. Es wird dafür der Regel nach immer bestrebt sein, das an sich Wichtige und Zweckmäßige rücksichtslos zur Geltung zu bringen. Es wird sich auf die bessere Natur der Sache und auf die lebhafte Unterstützung der Gebildeten verlassen, aber nicht immer die Billigung und stille, oder doch so starke Unterstützung von Seiten des Volkslebens finden. Es wird daher zwar wahr, aber oft unzeitgemäß und unzweckmäßig, und fast immer hart erscheinen, und noch härter in der Hand seiner ausführenden Organe werden. Es hat vermöge der Einheit seiner Organe, des Amtswesens, große Neigung zur systematischen Einheit der Anordnungen, aber in dieser Einheit läuft es leicht Gefahr, unausführbar in wichtigen einzelnen Fällen zu werden. Es trägt aus allen diesen Gründen den Charakter einer herrschenden, oft geradezu äußerlichen Gewalt; es erscheint als ein Rechtssystem, dem man gehorcht, weil man gehorchen muß. Es kann daher seinem Inhalte nach frei sein; seiner Form nach wird es stets als ein unfreies erscheinen. — Das gesetzmäßige Verwaltungsrecht dagegen wird an sich niemals leicht aus einem Princip, sondern fast immer nur aus einem wirklichen Bedürfniß hervorgehen. Es wird sich deßhalb stets mehr an das wirkliche Leben anschließen; es wird nicht darnach trachten, ein System zu werden, sondern nur den praktischen Lebensverhältnissen zu entsprechen. Es wird durch die Theilnahme des Volkes an seiner Bildung, wie es aus demselben hervorgeht, auch in demselben von dem Einzelnen anerkannt und zwangslos gehalten werden. Es steht nicht da als rein objektiv geltende Macht, sondern als ein Theil des Volkslebens, und ist, allen verständlich, auch allen, die es sich je selber gesetzt haben, lieb und recht. Dagegen aber läuft es Gefahr, nicht bloß einer beschränkten Auffassung im Ganzen zu unterliegen, und weil es sich nur an bereits lebhaft und zugleich allgemein gefühlte Bedürfnisse

anschließt, niemals ein vollständiges, geschweige denn ein einheitliches Ganze zu werden, sondern vor allem erscheint es, gegeben durch die Volksvertretung, auch den in derselben herrschenden Classen und Stimmungen unterworfen. Denn erst in der Verwaltung wird die Idee der Herrschaft einer Classe über die andere zu einem positiven Inhalt, und unwiderstehlich durch die Gewalt des Staats und das Wesen des Gesetzes. Es ist daher stets seiner Form nach frei, aber oft seinem Inhalt nach unfrei; niemals öfter als da, wo es am freiesten sein sollte, in den Epochen tiefgehender und lebendig gefühlter gesellschaftlicher Gegensätze.

2) Die Entwicklung des rechtsbildenden Processes, den wir die constitutionelle Rechtsbildung des Verwaltungsrechts nennen. — Begriff und Bedeutung der sogenannten Initiative der Regierung.

So sind beide Grundformen des Verwaltungsrechts, das verordnungsmäßige und das gesetzmäßige, bei aller Gleichheit ihrer Objekte und bei aller Gleichheit ihrer äußern Gültigkeit wesentlich verschieden. Trotz dem ist nun diese Verschiedenheit nicht der Art, daß die eine Form die andere an sich ausschlösse, oder eine als die vorzugsweise richtige erscheinen ließe. Sondern es ist kein Zweifel, daß sie sich gegenseitig zu erfüllen und zu ersetzen haben. Jede dieser Formen leistet etwas, was die andere nicht leistet; jede ist bis zu einem gewissen Grade das, was die andere nicht sein kann. Es ist daher schon hier klar, daß es weder richtig ist, die Bildung des Verwaltungsrechts ausschließlich auf die Verordnung, noch auch dieselbe ausschließlich auf das Gesetz zu basiren. Sondern wir müssen vielmehr sagen, daß die wahre Bildung des Verwaltungsrechts im harmonischen Zusammenwirken beider Bildungsformen vor sich gehen soll.

In der That nun sind auch zu keiner Zeit und an keinem Orte beide Grundformen dauernd ganz beseitigt worden. Sie haben im Gegentheil stets neben und mit einander bestanden. Man kann im Allgemeinen sagen, daß in der ständischen Epoche das gesetzmäßige Verwaltungsrecht das verordnungsmäßige fast ganz beseitigt, während umgekehrt in der darauf folgenden Zeit des absoluten Königthums das verordnungsmäßige Verwaltungsrecht das gesetzmäßige fast gänzlich vernichtet. Die folgende Darstellung wird diesen, ohnehin bekannten Satz im Einzelnen genauer nachweisen. Erst in der staatsbürgerlichen Gesellschaftsordnung erzeugt sich die Harmonie zwischen dem persönlichen Staate und dem freien Staatsbürgerthum, in andern Gebieten und so

auch hier. Wenn wir mit Recht sagen, daß der ganze staatliche Charakter unsers Jahrhunderts durch die Herrschaft der staatsbürgerlichen Gesellschaftsordnung bestimmt ist, so können wir in spezieller Beziehung zum Verwaltungsrecht und seiner Bildung sagen, daß hier die staatsbürgerliche Gesellschaftsordnung jene Harmonie zwischen Gesetz und Verordnung als Grundlage der Bildung des Verwaltungsrechts gefordert und erzeugt hat.

Diese Grundlage der Bildung desjenigen Verwaltungsrechts, das wir in diesem Sinne das constitutionelle nennen möchten, beruht einfach auf den zwei allgemeinen Principien, daß man einerseits nie der verordnenden Gewalt als Correlat des Gesetzes entbehren kann, und daß anderseits das Gesetz die höchste und vollkommenste Form des Staatswillens ist. Aus diesen zwei Elementen und ihrer natürlichen Wechselwirkung erzeugt sich dann derjenige Proceß, den wir den Proceß der Bildung des constitutionellen Verwaltungsrechts nennen. Derselbe besteht in dem Hervorgehen des gesetzmäßigen Verwaltungsrechts aus dem verordnungsmäßigen. Der formale Gang aber, den dieser Proceß einhält, ist der, daß das bestehende, oder auch das beabsichtigte Verordnungsrecht durch die Regierung der Volksvertretung zur Beschlußfassung vorgelegt und durch die letztere zum Gesetz erhoben werde. Das Mittel endlich, wodurch die verwaltende Gewalt dieß hervorbringt, hat gleichfalls seinen constitutionellen Namen in der Initiative der Regierung. Diese Initiative ist hier kein Vorrecht der Regierung, denn jeder Abgeordnete hat gleichfalls das Recht, Gesetzesvorschläge einzubringen; sie erscheint auch nicht als Regel, denn sie ist mehr als eine beständig sich wiederholende Thatsache; sie ist vielmehr das naturgemäße Verhältniß der Regierung zur Gesetzgebung überhaupt und zur Bildung des gesetzmäßigen Verwaltungsrechts insbesondere. Denn die Initiative ist in der That nichts anderes, als das Aufstellen des Inhalts einer Verordnung, welche Gesetz werden soll. Es ist dabei für den Begriff der Initiative gleichgültig, ob die Vorlage die bereits bestehenden Verordnungen zusammenfaßt, oder alte Gesetze umbildet, oder einen ganz neuen Gedanken durchführt. Die Initiative ist daher ein, der staatsbürgerlichen Gesellschaftsordnung und ihrer Gesetzgebung specifisch angehöriger Begriff. In der ständischen Verfassung gibt es eine Initiative nicht, weil theils jeder Landstand selbständige Vorschläge nach Maßgabe des Landesrechts macht, theils die Regierung noch nicht verantwortlich ist. In der absoluten Monarchie gibt es keine, weil Gesetz und Verordnung identisch sind. Erst in der staatsbürgerlichen Gesellschaft tritt sie auf, und hier bedeutet sie die, durch das Wesen des persönlichen Staats gegebene einheitliche Auffassung

des Verwaltungsrechts und seiner Bedürfnisse als Grundlage der Bildung des gesetzmäßigen Verwaltungsrechts.

In diesem Sinn wird man nun sagen, daß unsere Zeit in dem constitutionellen Verwaltungsrechte ihren specifischen Charakter der Bildung des Verwaltungsrechts habe. Dennoch müssen wir noch eine Frage ins Auge fassen, die auch mit dem Obigen nicht erledigt, und keineswegs unwichtig ist.

3) Die Gränze zwischen dem gesetzmäßigen und verordnungsmäßigen Verwaltungsrecht.

Allerdings nämlich geht in dem oben bezeichneten Processe das Verordnungsrecht in das Gesetz über, und dieser Uebergang stellt die Harmonie zwischen den beiden Faktoren, Staat und Gesellschaft oder Regierung und Volksvertretung, wieder her. Allein eben so gewiß ist anderseits, daß dieser Uebergang nicht für alle Bestimmungen des Verwaltungsrechts möglich, ja nicht einmal wünschenswerth ist. Beide Formen werden sich stets neben einander erzeugen, stets neben einander erhalten. Und es entsteht daher die Frage, ob es überhaupt eine Gränze zwischen dem Gebiet des verordnungsmäßigen und des gesetzmäßigen Verwaltungsrechts gibt, und wie sie zu bestimmen ist.

Die Frage ist aber darum eine ernste, weil, wenn man einen Schritt weiter geht, die Volksvertretung, welche das gesetzmäßige Verwaltungsrecht bildet, ihrer ganzen Natur zwar einerseits die Trägerin der staatsbürgerlichen Freiheit, anderseits aber auch der gesellschaftlichen Gegensätze im Volksleben ist. Wo es daher gelingt, das Verordnungsrecht dem Gesetzesrecht ganz zu unterwerfen und die Regierung damit zu einer bloß ausführenden Gewalt zu machen, da entsteht die Gefahr, daß das Verwaltungsrecht zu einem furchtbaren, gewaltigen Mittel in der Hand des herrschenden Theiles des Volkes werde, das alsdann in keinem Regierungsrecht ein heilsames Gegengewicht hat. Das war der, von den Historikern so wenig beachtete und doch so entscheidende Charakter der Verwaltung und des Verwaltungsrechts in den Republiken des Alterthums; es ist dasselbe überhaupt das Princip des republikanischen Verwaltungsrechts. Das republikanische Verwaltungsrecht hat die Form der höchsten Freiheit; aber sein Inhalt ist von dieser Form unabhängig. Denn indem die Mehrheit der Staatsbürger formell das Gesetz beschließt, wird naturgemäß materiell, das ist in ihrer Beziehung zum praktischen Leben, die Gesetzgebung überhaupt und mithin wesentlich die des innern Verwaltungsrechts dabei stets nach den herrschenden Interessen der Mehrheit bestimmt werden.

Die aber sind in der herrschenden Classe der Gesellschaftsordnung gegeben. Und so ist es unvermeidlich, daß, wo immer ein Gegensatz der Classen sich in der Republik ausgebildet hat, alles republikanische Verwaltungsrecht ein Recht der herrschenden Classe über die beherrschte enthalte, oder wenigstens daß dieß der letztern so erscheine. Daraus ergibt sich, daß nur zu oft der Erfolg solcher Gesetzgebung durch Vorurtheil und Haß, welche sie begleiten, gerade in das Gegentheil dessen ausschlagen, was sie sein soll, selbst dann, wenn das Gesetz an sich ein ganz verständiges ist. Ist es aber ein unverständiges, so bewirkt jenes Verhältniß zur Gesellschaft, daß der kleine Fehler Ursache eines großen Unglücks werden kann, denn die niedere Classe wird stets für jeden Fehlgriff nicht die menschliche Schwäche, sondern das Sonderinteresse verantwortlich machen. Aus diesen Gründen ist das gänzliche Aufgehen des verordnungsmäßigen Verwaltungsrechts in das gesetzmäßige, oder die rein republikanische Bildung des Verwaltungsrechts nicht bloß an sich ein verkehrtes, sondern auch praktisch ein gefährliches Princip.

Eben so gefahrvoll, wenn auch in anderer Weise, ist das Vernichten des gesetzmäßigen Verwaltungsrechts durch das verordnungsmäßige. Denn abgesehen von dem Widerspruche mit der staatsbürgerlichen Freiheit wird die rein staatliche Gewalt niemals die Besonderheit der wirklichen Lebensverhältnisse ihres Volkes ganz zu würdigen wissen, da sie ihrer Natur nach nur fähig und bestimmt ist, das Allgemeine und Gleichartige in denselben zu verstehen und die Eigenthümlichkeiten der concreten und örtlichen Zustände denselben unterzuordnen. Diese aber fordern ihr Recht, und durch sie kann das, was im Allgemeinen sehr wahr und praktisch erscheint, in der wirklichen Anwendung sehr ungeeignet werden. Nicht allein nun, daß dieß der Aufgabe des Verwaltungsrechts an sich widerspricht, sondern es liegt in der Natur der Sache, daß das Volk in diesem Falle die Regierung nicht bloß für dasjenige verantwortlich macht, was sie wirklich versehen hat, sondern auch für den zufälligen Mißerfolg an sich richtiger Maßregeln. Und diese Anklage wird in solchem Falle selten bloß die machthabenden Persönlichkeiten, sondern regelmäßig den Staat als solchen treffen, und ihn zuerst in seiner geistigen und ethischen Beziehung, dann oft in seiner ganzen äußern Stellung erschüttern. Es ist daher keine geringere Gefahr in diesem Bildungsproceß des Verwaltungsrechts, als in dem, den wir den republikanischen genannt haben.

Wenn dem nun so ist, so entsteht allerdings die Frage, ob es nicht außerhalb des Kampfes der gesellschaftlichen Kämpfe und Mächte unter einander und mit dem Staate ein festes Princip gebe, welches jene Gränze zu finden und festzustellen im Stande und berufen ist?

Wir halten daran fest, daß es ein solches gibt. Nur wird es selbst erst dann in Wirksamkeit treten, wo einerseits die ganze innere Staatsordnung als eine feste besteht, und wo anderseits der Wissenschaft ihre wahre Berechtigung eingeräumt wird.

Da nämlich nach dem Wesen des Verordnungsrechts überhaupt dasselbe sich den gegebenen und damit wechselnden Verhältnissen des wirklichen Lebens anpassen soll, während das Gesetzesrecht den über dieselben erhabenen objektiven Willen des Staats enthält, so folgt wohl leicht, daß, so lange die Verhältnisse des Lebens, auf welche das Verwaltungsrecht sich bezieht, sich noch nicht consolidirt haben, die Verordnung mit ihrer Thätigkeit zur Rechtsbildung berufen ist, während da, wo bereits feststehende Verhältnisse vorhanden sind oder als vorhanden angenommen werden, die Gesetzgebung eintritt. Allein die Frage bleibt, welches das Criterium für diese objektive Festigkeit ist. Und hier glauben wir, daß es nur Einen Weg gibt, im Allgemeinen zu einem Abschlusse zu gelangen. Jenes Criterium liegt nämlich nie in äußern Merkmalen. Es liegt darin, daß ein Lebensverhältniß erst dann als ein festes, ein Bedürfniß als Objekt der Verwaltungsthätigkeit erst dann als ein bestimmt gegebenes anerkannt werden muß, wenn dasselbe wissenschaftlich in einen bestimmten Begriff gebracht werden kann, und wenn dieser Begriff für das ganze Volk ein gemeinverständlicher ist; so zwar, daß mit dem Worte, der ihn bezeichnet, eine für alle ziemlich gleichmäßig klare Vorstellung von demjenigen verbindet, was dasselbe bedeutet; wie z. B. Schulwesen, Bankwesen, Grundbuchswesen, Vormundschaftswesen u. a. m. So wie dieß der Fall ist, sind die darauf bezüglichen Verhältnisse ein äußeres und zugleich ein inneres Ganzes, und dann tritt der Zeitpunkt ein, wo die Rechtbildung für dasselbe durch die bloße Verordnung nicht mehr ausreicht, sondern ein fester Halt an einem Gesetze gesucht wird und gegeben werden muß. Weiter läßt sich schwerlich im Allgemeinen kommen. Es ist aber Sache der Initiative, zu finden, ob dieß der Fall ist oder nicht; und je nachdem das Verständniß der Regierung hier richtig und zeitgemäß ist oder nicht, wird auch diese Initiative zum Ziele führen.

4) Der Charakter der Bildung des positiven Verwaltungsrechts in England, Frankreich und Deutschland.

Auf dieser Grundlage nun möge es uns verstattet sein, einige Bemerkungen über die Besonderheit der Bildung des positiven Verwaltungsrechts in den drei großen Culturvölkern Europa's hier hinzuzufügen, Bemerkungen, deren Voraussetzungen allerdings, wie man sogleich

erkennen wird, theils in unserer Gesellschaftslehre, theils aber auch, und vielleicht näher, in unserer Darstellung der vollziehenden Gewalt in diesen drei Ländern liegen.

Wir dürfen nämlich dabei von dem wohl unbezweifelten Satze ausgehen, daß es nicht zufällig ist, ob die persönliche Staatsgewalt eine große oder kleine Gewalt hat, und es ist daher auch nicht zufällig, ob dem entsprechend die gesetzmäßige oder die verordnungsmäßige Bildung des Verwaltungsrechts vorherrscht. Sondern die höhere Natur des organischen Lebensprocesses der Staatsbildung bringt es unbedingt mit sich, daß sich die persönliche Gewalt des Staats stets in dem Grade mehr entwickelt, in welchem die gesellschaftlichen Gegensätze sich gegenseitig bedrohen oder gar offen bekämpfen. Da, wo dieser Kampf zum Bürgerkriege wird, sehen wir deßhalb diesem Gesetze gemäß stets die Dictatur auftreten; sie ist ewig das naturgemäße Ende des gesellschaftlichen Krieges zu allen Zeiten und bei allen Völkern, und wird es auch bleiben. Wo dagegen das Königthum sich im Bürgerkriege erhält, da wird es zwar während desselben nur wenige Gewalt haben, aber nach demselben stets doppelt mächtig sein. Dictatur und herrschendes Königthum erscheinen nun in der Verwaltung als verordnungsmäßiges Verwaltungsrecht; die Herrschaft der gesellschaftlichen Classen dagegen als gesetzmäßiges Verwaltungsrecht. Und umgekehrt wird das Vorwiegen des Einen oder des Andern zugleich einen Maßstab und einen Inhalt der innern Lebensgeschichte der Staaten bilden.

Die Besonderheit, welche in dem Charakter des Verwaltungsrechts der europäischen Staaten obwaltet, hat demgemäß ihren tiefern Grund in jener Geschichte derselben, und muß von ihr aus erklärt werden.

In England hat der Gegensatz der Grundformen und Classen der Gesellschaft keine dauernde Gestalt angenommen, denn es hat eigentlich nie eine unfreie Classe gegeben. Der gesellschaftliche Kampf, wie er namentlich im 17. Jahrhundert zur Erscheinung kommt, ist nur der Kampf zwischen der ständischen und der staatsbürgerlichen Gesellschaft, der, da er nicht wie in Frankreich auf allen Punkten mit unfreien Elementen leibeigener Hörigen durchsetzt ist, und die staatsbürgerliche Gesellschaft in den Städten nicht ihre Freiheit, sondern nur ihre Geltung zu erringen hat, auch nach errungener Geltung die ständischen Elemente fortbestehen läßt. Die Verschmelzung beider Gesellschaftsformen zu einem großen und gemeinschaftlichen Leben und Wirken, wie es überhaupt den Charakter des englischen Volkes bildet und seine wahre Kraft ausmacht, hat nun auch Gestalt und Charakter des Verwaltungsrechts bestimmt. Das Königthum hat vermöge jener Verbindung zu keiner absoluten Herrschaft gelangen können. Daher ist das Verwaltungsrecht in England

fast ausschließlich ein gesetzmäßiges. Die verordnende Gewalt hat grundsätzlich nur die reine Ausführung der Gesetze zum Inhalt. Die ganze Gestalt des englischen Verwaltungsrechts beruht darauf, daß durch die Verwaltung gar kein öffentliches Recht überhaupt geschaffen werden kann und soll, selbst nicht das öffentliche Recht einer einzelnen Persönlichkeit oder einer einzelnen Unternehmung. So wie es sich in irgend einer Weise um dauernde Rechte handelt, muß die gesetzgebende Gewalt eintreten und die Verordnung in der Gestalt der Gesetze erlassen. Nur die ganz untergeordneten, dem täglichen und rein örtlichen Wechsel angehörigen Verhältnisse bilden noch das Gebiet der Verordnung, und auch zu diesen haben die Organe der vollziehenden Gewalt nur dann ein Recht, wenn es ihnen ausdrücklich zugestanden ist. Dieser Charakter des englischen Verwaltungsrechts zeigt sich hauptsächlich in drei Punkten. Erstlich darin, daß alles dasjenige, was wir unter dem weiten Begriff der administrativen Genehmigung als Bewilligung, Concessionen an Einzelne und Gesellschaften u. s. w. zusammenfassen, in England Gegenstand der parlamentarischen Gesetzgebung ist. Alle diese Entscheidungen, welche sonst in der Natur der Verwaltung liegen, werden durch das Parlament in der vollen Form der Gesetze erlassen, und bilden den zweiten, auch officiell geschiedenen Theil der jährlichen Gesetzgebung als „Private Bills." Die Form dieser Gesetzgebung ist zwar im Einzelnen verschieden von der eigentlichen Gesetzgebung, im Wesentlichen jedoch dieselbe. Für jeden solchen Antrag wird nämlich ein eigenes Comité aufgestellt, welches die Information der Sache hat, seinerseits Sachverständige abhört, die Akten sammelt, die Verhandlungen leitet und den Schlußantrag beim Parlamente stellt, der dann fast unbedingt von demselben angenommen wird. Das scheint die freieste Form des Verordnungsrechts, ist aber in der That fast in jeder Beziehung theurer und schlechter als die amtliche Verhandlung und Entscheidung im Verordnungswege. — Zweitens ist es dem obigen Charakter nach unmöglich, daß je in einem Gesetze die aus Frankreich stammende Vollzugsclausel „Unser Minister ist mit der Ausführung dieses Gesetzes beauftragt" — hinzugefügt werden könne. Denn, wie wir bereits in der Darstellung der vollziehenden Gewalt gesehen, die Vollziehung in England beruht auf dem System der öffentlichen Klage, und auch bei dem Beamteten die Vollziehung des Gesetzes kann nur der Richter mit seinem Urtheilsspruch die letztere hervorbringen. — Drittens endlich hat die in Form der Gesetze erscheinende Verordnung eben deßhalb auch ganz andere Gränzen als die continentale. So wie ein Recht einer Selbstverwaltung oder eines Privattitels ihr gegenüber steht, wird die englische Verordnung stets den Charakter des facultativen,

statt den des befehlenden Rechts annehmen, und es den Selbstverwaltungskörpern, bez. den Einzelnen überlassen, sich des aus der Gesetzgebung folgenden Rechts zu bedienen oder nicht, je nachdem seine Interessen es fordern, ohne die Ausführung unbedingt zu befehlen. So ist es z. B. im Gemeindewesen und Grundbuchswesen, und die folgende Verwaltungslehre wird dafür mehrere Beispiele bringen. Allein dieser Standpunkt ist selbst für die englische gesetzmäßige Verordnung nicht durchzuführen. Es gibt Fälle genug, in denen das öffentliche Interesse den Vollzug der gesetzlichen Vorschrift unbedingt fordert. Hier tritt daher die Gesetzgebung unbedingt auf und schreibt darüber Zwangsmaßregeln vor, gerade wie die continentale Verordnung, wie z. B. bei der Schifffahrtspolizei, beim Impfungswesen u. a. m. Wo dagegen nicht dringende und unmittelbare Gefahr für das Publikum obwaltet, da greift diese Gesetzgebung zu dem alten germanischen System der Buße und läßt den Einzelnen, der ihr nicht gehorcht, durch den Richter zu einer Geldstrafe verurtheilen. Es gibt daher keine Gesetzgebung der Welt, in welcher so viele Geldstrafen vorkommen, als in England. Durch alles dieß zusammen genommen bietet das Verwaltungsrecht Englands ein ganz anderes Bild, als das des Continents. Es gibt hier kein für den ganzen Staat geltendes verordnungsmäßiges Verwaltungsrecht, sondern dasselbe besteht nur in den Gesetzen. Alle Verordnungen sind durchaus localer Natur. Eine Thätigkeit der Regierung in der Bildung dieses Verwaltungsrechts ist eben deßhalb auch in der Weise gar nicht vorhanden wie auf dem Continent, da das ganze Gebiet der Concessionen und Genehmigungen ihr entgegen ist; sie hat nicht einmal ein Urtheil darüber, ob z. B. ein Verein oder eine Gesellschaft, um die Rechte der juristischen Persönlichkeit zu gewinnen, die erforderlichen Bedingungen erfüllt hat oder nicht, sondern das Gesetz schreibt sie vor und der Richter entscheidet. Durch diesen gänzlichen Mangel an jeder Trennung der beiden Grundformen des Verwaltungsrechts gibt es daher auch in England überhaupt keinen rechten selbständigen Begriff der Verwaltung, und vor allen Dingen gibt es in England keine Theorie des Verwaltungsrechts. England hat das ganze Verwaltungsrecht vielmehr auf das Engste einerseits mit seiner allgemeinen bürgerlichen Rechtswissenschaft in Beziehung auf das geltende Recht, und anderseits mit seiner Political Economy in Beziehung auf die Grundsätze verschmolzen. Es gibt keine Literatur des Verwaltungsrechts wie auf dem Continent, noch weniger eigene Lehranstalten für dasselbe, sondern dem praktischen Bedürfniß der Kenntniß des bestehenden Rechts wird vielmehr in zweifacher Weise, die von der continentalen zum Theil wesentlich abweicht, genügt. Zuerst werden

bei allen großen administrativen Gesetzgebungen die Akten nebst Vorlagen und Enquêten gedruckt in den sog. blue books, und damit dem Publikum das Material zu eigenen Studien gegeben. Dann werden die auf bestimmte Gebiete der Verwaltung bezüglichen einzelnen Parlamentsakte besonders herausgegeben, theils officiell, theils durch Privatunternehmungen. Dadurch ist nun freilich das Material einerseits ein so gewaltiges, und anderseits der Unterschied der Form wie der Auffassungsweise von dem Continent ein so durchgreifender, daß es sehr schwer ist, sich in dem Ganzen zurecht zu finden. Die französische praktische Durchsichtigkeit fehlt ganz, und eben so die systematische Ordnung des deutschen Rechts, und jeder, der sich daher mit dem englischen Verwaltungsrecht beschäftigt, darf von vornherein vielfacher Irrthümer und Auslassungen gewiß sein, denen selbst der Engländer nicht entgeht. Wir unsererseits dürfen deßhalb der Nachsicht unserer Leser gewiß sein, indem wir zum erstenmal den Versuch wagen, in dieß Verwaltungsrecht eine gewisse Ordnung zu bringen.

In Frankreich hat der Entwicklungsgang der Staatsbildung diese Verhältnisse wesentlich anders gestaltet. Wir dürfen über das Verordnungsrecht Frankreichs wohl auf den ersten Band verweisen. Die Grundlage der Bildung des Verwaltungsrechts wechselt allerdings seit der Revolution je nach dem Siege der centralen Gewalt über die Volksvertretung. Allein der Sieg der staatsbürgerlichen Gesellschaft hat dennoch den Grundsatz selbst unter Napoleon erhalten, daß das für den ganzen Staat gültige Recht nur auf dem Wege der Gesetzgebung gebildet werden dürfe. Dagegen hat der innere Kampf der socialen Elemente, in welchem sich in zwei Jahren die unfreie Classe zur freien gemacht, die Nothwendigkeit und Kraft der centralen Staatsgewalt als eine Lebensbedingung Frankreichs erscheinen lassen. Das Verwaltungsrecht gibt uns demgemäß in seinen Grundformen beide großen, selbständigen Elemente deutlich genug wieder. Dasselbe beruht auf Gesetzen, der Lois, und Verordnungen in allen Formen, Ordonnances, décrets, arrêts, circulaires u. s. w. Aber diese beiden Formen sind eben so streng im Verwaltungsrecht geschieden, wie im wirklichen Staatsleben Regierung und Volksvertretung. Beide Faktoren der letztern, das Königthum und die Gesellschaft, haben hier die im Wesen der Sache liegende Form gefunden und die Gränze derselben festgestellt. Die Volksvertretung gibt das Gesetz, die Regierung führt es aus; das Verhältniß beider Elemente zu einander ist in der in Frankreich entstandenen oben erwähnten Formel gesetzt: „Der Minister wird mit der Ausführung des Gesetzes beauftragt." Dieß nun ist in der Form so klar, daß es von allen constitutionellen Staaten Europas angenommen

worden ist. Allein gerade durch diese Scheidung mußte auch in Frankreich zuerst die Frage entstehen, was denn seiner Natur nach dem gesetzmäßigen, was dem verordnungsmäßigen Rechte angehöre. Das positive Recht hat darauf so wenig als die Theorie eine Antwort zu geben versucht; die Lösung der Frage wird hier zuerst darin gefunden, daß die Verordnungsgewalt so weit naturgemäß sei, als sie nicht mit bereits bestehenden Gesetzen collidire. Damit war das natürliche Princip für die verordnungsmäßige Bildung des Verwaltungsrechts gefunden, und das letztere vermöge jenes Grundsatzes dem gesetzmäßigen mit vollkommen gleichem Recht nebengeordnet. Gesetz und Verordnung bilden daher hier ein Ganzes, und dieses Ganze findet seine praktische Anwendung auf dem Gebiete des amtlichen Verwaltungsorganismus, der, wie wir in der vollziehenden Gewalt gezeigt, auf Grundlage der Geschichte ein ganz selbständiges Leben in Frankreich führt. Das Rechtsgebiet dieses Organismus scheidet sich daher selbständig von dem übrigen Recht, ohne Rücksicht darauf, ob es aus Gesetz oder Verordnung besteht; es hat seinen eigenen entscheidenden Behördenorganismus, seine eigene Jurisprudenz, seine eigene Theorie; es ist ein Ganzes für sich, und so entsteht zuerst der selbständige Begriff des „droit administratif," das Recht der gesammten Thätigkeiten der Verwaltungsbehörden, zusammengestellt aus Gesetzen, Verordnungen, Entscheidungen des Conseil d'État und der Verwaltungspraxis, ein Rechtskörper, den in dieser Weise nur Frankreich besitzt, und der deßhalb nicht ohne weiteres auf das Rechtsleben anderer Länder übertragen werden kann. England hat gar nichts Analoges; das Entsprechende in Deutschland ist dagegen die Verwaltungsgesetzkunde, deren Natur und Stellung wir sogleich betrachten werden. Jene Selbständigkeit des droit administratif mußte nun in Frankreich auch bald ein selbständiges wissenschaftliches Gebiet des Verwaltungsrechts erzeugen, das sich nun, berechnet auf die rein rechtlichen Befugnisse des großen Verwaltungsorganismus, um die leitenden staatlichen, gesellschaftlichen und volkswirthschaftlichen Principien nicht kümmerte, sondern nur das Geltende für die Beamteten zusammenstellte. Es geschah daher nicht wie in Deutschland, daß das droit administratif ein staatswissenschaftliches System ward, es hat vielmehr das Entstehen der selbständigen Volkswirthschaftspflege in Frankreich verhindert, und der Franzose begreift auch jetzt nicht, was eine „Polizeiwissenschaft" sagen will. Aber er hat dafür den Begriff eines selbständigen Rechts der Verwaltung erzeugt, und damit einen wesentlichen Fortschritt gegenüber England gethan, den dann Deutschland aufgenommen hat.

Was nun endlich Deutschland betrifft, so bietet dasselbe in

seinem geltenden Verwaltungsrecht ein nicht unwesentlich verschiedenes Bild von Frankreich dar. Deutschland hat durch keine gewaltsame gesellschaftliche Revolution mit der Vergangenheit seiner Staatsbildung gebrochen. Es hat daher das öffentliche Recht der Zeit, in welcher Gesetz und Verordnung noch identisch waren, nicht vernichtet. Es hat dann die Gesetzgebung auf Grundlage der Volksvertretung eingeführt, und von dieser Zeit an das durchsichtige französische System nicht gesetzlich und auch nicht einmal theoretisch, sondern einfach durch Gewohnheit acceptirt, daß die Verordnung zwar an sich nur die Vollziehung zum Inhalt habe, dagegen aber auch die Stelle des fehlenden Gesetzes ersetzen müsse. Das deutsche Verwaltungsrecht besteht daher aus zwei großen Gruppen. Die erste ist durch das vorconstitutionelle, die zweite durch das verfassungsmäßige Verwaltungsrecht gebildet, welches letztere wieder theils aus Gesetzen, theils aus Verordnungen besteht. Dem Begriffe nach sind diese Unterschiede daher sehr klar. Allein die große Verschiedenheit in der deutschen Staatenbildung, sowie das Princip der Souveränetät der Staaten haben dafür entscheidend gewirkt, und wir glauben den Zustand in dieser Beziehung sehr einfach bezeichnen zu können. Das gesammte Verwaltungsrecht jedes einzelnen Staates ist enthalten in dem, was wir die „Verwaltungsgesetzkunde" nennen können, ein Begriff, der dem französischen droit administratif wesentlich entspricht, nur mit dem Unterschied, daß vielfach auch die verordnenden Gesetze des vorigen Jahrhunderts darin aufgenommen sind. Nur besitzen wir diese Verwaltungsgesetzkunde nur von sehr wenigen Staaten, und wir müssen es daher fast für unmöglich halten, hier etwas Vollständiges zu liefern, bis weitere Vorarbeiten in dieser Richtung vorliegen und die geltenden Verwaltungsrechte der einzelnen Staaten gehörig durcharbeitet sind. Zu dieser Unfertigkeit des Materials kommt aber die Unklarheit über Begriff und Umfang des Verwaltungsrechts und die durchgreifende, bis jetzt jede einheitliche Darstellung unmöglich machende Verschiedenheit in der Bildung des positiven Verwaltungsrechts hinzu. Der Charakter dieser Bildung in den einzelnen Staaten war nun außerdem bis 1848 so verschieden und so sehr in der Entwicklung begriffen, daß sich um so weniger etwas allgemeines sagen läßt, als nur in wenigen Staaten überhaupt der Begriff des Gesetzes gegenüber dem der Verordnung klar war, wie wir früher gezeigt haben. Die amtliche Verwaltung strebte daher in dieser Epoche beständig durch Verordnungen Recht zu bilden und die Gesetzgebungen zu beseitigen. Erst nach 1848 tritt dafür mit einer wenigstens in den Hauptstaaten durchgreifenden Gleichmäßigkeit die Funktion der Gesetzgebung ein, und das französische System der Unterscheidung von Gesetz und Verordnung

wird ein allgemeines, ohne jedoch schon ganz zur formellen Geltung zu gelangen. So leidet Deutschland auch für sein Verwaltungsrecht an dem ihm eigenen Widerspruch. Seine gesellschaftlichen und volkswirthschaftlichen Zustände bilden eine mehr und mehr gleichartige Einheit; seine Staaten aber haben gesonderte und selbständige Verwaltungsrechte. Dieser tiefe Widerspruch hat nun eine neue und eigenthümliche Erscheinung hervorgerufen, welche mehr und mehr von Bedeutung wird. Das ist der Anfang der Bildung eines gemeinsamen deutschen Verwaltungsrechts, dem sich die einzelnen Staaten unterordnen. Die Formen desselben sind bisher dreifach. Zuerst entsteht ein Verwaltungsrecht durch den Bund, ein Bundesverwaltungsrecht, durch Bundesbeschlüsse, welche Verwaltungsangelegenheiten betreffen (wie z. B. Preßpolizei, Markenrecht), anderseits entsteht dasselbe durch internationale Verträge (des Zollvereins, Paß- und Legitimationskarten, Post, Telegraphen) und endlich durch das deutsche Vereinswesen (wie Eisenbahnrecht). Daß die deutsche Staatsrechts- und Bundesrechtslehre sich dieser Thatsache gegenüber nicht zu helfen weiß, beruht darauf, daß sie keinen Begriff der Verwaltung hat. Die Verwaltungslehre aber, die gerade hier berufen wäre, die Einheit der Idee und endlich auch die Praxis zu vertreten, ist selbst, wie wir früher dargelegt, in ihre großen Theile einheitslos zersplittert. Um so größer ist ihr Beruf und ihre Aufgabe. Nirgends hat sie eine großartigere Bestimmung als in Deutschland. Und darum möge es uns verstattet sein, den letzten Punkt dieser Einleitung, das Verhältniß der Wissenschaft oder der Verwaltungslehre zum geltenden Verwaltungsrecht zu berühren.

III.

Codification und Wissenschaft.

Es scheint uns ganz überflüssig, hier im Allgemeinen von der Stellung und dem Werthe der Wissenschaft zu reden. Wohl aber dürfen wir zum Schluß die Stellung der Verwaltungslehre als reiner Doctrin gegenüber dem Verwaltungsrecht als eines positiven und mächtigen Rechtskörpers hervorheben.

Wenn nämlich das Verwaltungsrecht einerseits in seinem Verhältniß zum praktischen Leben und anderseits in dem Processe seiner Bildung eine so große Bedeutung hat, so entsteht die Frage, ob es nicht von hohem Werthe sei, dieß Verwaltungsrecht wie das Finanzrecht und namentlich das bürgerliche Recht zu einem Gesammtgesetze zu erheben, und demselben auf diese Weise eine Codification zum Grunde

zu legen, die berufen wäre, der Bildung des Verwaltungsrechts wenigstens einen formalen Abschluß zu geben?

Offenbar nun ist dieß nicht bloß wünschenswerth, sondern es ist sogar nothwendig für jedes einzelne Gebiet der Verwaltung. Man kann sagen, daß die Bildung des Verwaltungsrechts daher erst dann als eine feste und fertige betrachtet werden kann, wenn die einzelnen Gesetze und Verordnungen, die sich auf ein solches Gebiet beziehen, in ein für dasselbe im Ganzen geltendes Grundgesetz zusammengefaßt worden sind; denn erst durch ein solches Gesetz wird das erreicht, was das Wesen des Abschlusses auch hier bildet, die Feststellung des Verhaltens aller einzelnen Theile des geltenden Rechts zu dem dasselbe eigentlich erzeugenden Grundgedanken. Und daher zeigt sich denn auch historisch, daß formell die Rechtsbildung des Verwaltungsrechts aller Theile der Verwaltung bei der Aufstellung einer solchen Codification für die einzelnen Verwaltungsgebiete anlangt. Wir werden das im Folgenden auf jedem Punkte zu bestätigen haben; und man kann gewiß mit Recht die wichtige Anwendung dieses Grundsatzes auf das wirkliche Leben hier als leitenden Gedanken aufstellen, daß umgekehrt, so lange eine solche Codification nicht erfolgt ist, auch die Lebensverhältnisse, auf welche das Verwaltungsrecht sich bezieht, sich weder innerlich noch äußerlich zur Einheit gestaltet haben, während die thatsächliche Einheit der Verhältnisse wieder ihrerseits die Codification erzeugt.

Allein neben diesem Satz steht ein zweiter. Während jeder Theil der Verwaltung zu einem in sich geschlossenen Verwaltungsrecht sich ausbildet, ist es unmöglich, die gesammte Verwaltung rechtlich und gesetzlich in Ein Gesetz zusammenzufassen. Eine Codification des ganzen Verwaltungsrechts gibt es nicht und wird es nie geben. Es scheint unnöthig, die einzelnen Gründe dafür speciell aufzuführen.

Dennoch ist die Verwaltung innerlich und äußerlich ein organisches Ganze. Und es hat einen nicht geringen Werth, zu wissen und zu erkennen, daß dem so ist. Dieser Werth liegt so nahe, daß es ganz überflüssig wird, ihn besonders hervorzuheben. Wer soll nun diese Einheit vertreten? Wer ist der natürliche Träger und Vertreter eben dieses Werthes derselben? Wer soll die Codification ersetzen, deren das staatliche wie das Volksbewußtsein bedarf, um die ganze hohe Bedeutung der Verwaltung anzuerkennen?

Es ist kein Zweifel — hier liegt die letzte und höchste Aufgabe der Wissenschaft. Sie ist es, welche uns den innern Zusammenhang der Theile des ungeheuern Gebiets der Verwaltung zu zeigen, sie ist es, welche das lebendige Wirken großer staatlicher, socialer und volks-

wirthschaflicher Kräfte in dem Leben der Verwaltung nachzuweisen, sie ist es, welche die Macht und die Aufgabe und damit die Geschichte der großen elementaren Faktoren des menschlichen Daseins auch hier zu verfolgen und die unendliche Vielfältigkeit und den nie ruhenden Wechsel der Gestaltungen, des Rechts und der Rechtsbildung als ein Ganzes zusammenzufassen hat. So lange es keine solche, organisch das Verwaltungsleben als Theil des Staatslebens begreifende, wir möchten sagen ihrer selbst gewisse Verwaltungslehre gibt, so lange kennen wir das innerste Dasein des Staates nicht. Seit Jahrtausenden ist der Staat Gegenstand unendlich mannichfacher, tiefer und umfassender Beobachtungen und Gedanken; seit Jahrtausenden arbeitet die Menschheit an dem Verständniß und an der Bildung der großartigsten Gestaltung des persönlichen Lebens, die wir den Staat nennen; alle Gebiete desselben sind durchforscht; alle sind als selbständige Einheit begriffen und verstanden; nur die Verwaltung nicht. Wir haben die Gründe dargelegt, weßhalb das bisher nicht geschah. Es wird uns jetzt verstattet sein, die Aufgabe zu bestimmen, die vor uns liegt. Unser Jahrhundert wird das Jahrhundert der Verwaltungslehre in der Staatswissenschaft werden; es wird das Alte, Gewesene und Ueberwundene in seinem Verhältniß zur Gegenwart zu erkennen und zu würdigen suchen; es wird das Gegenwärtige in seiner organischen Einheit entwickeln, und es wird damit die Thore der Zukunft öffnen, die in einer noch unbekannten Ferne vor uns liegt, noch auf keinem Punkte eine feste Gestalt hat, und dennoch schon als gewaltige Thatsache in unsere Zeit hineingreift, die Zukunft der socialen Verwaltung, der Verwaltung der socialen Gesellschaftsordnung, welche der gegenwärtigen staatsbürgerlichen zu folgen bestimmt ist. Die Verwaltungslehre wird daher nicht bloß die Codification des Verwaltungsrechts ersetzen, und nicht bloß mit der Wahrheit und Berechtigung desselben auch seine Einheit geben. Sie ist bestimmt, der noch fast unbekannten, wenigstens noch fast ganz unverarbeiteten Wissenschaft der Zukunft, der Gesellschaftswissenschaft, dasjenige zu verleihen, was ihr in unserm Jahrhundert nicht fehlen darf, um ihre Geltung zu sichern, ihre praktische Anwendung und Bedeutung für das wirkliche Leben, sein Recht und seine positive Entwicklung. — Und in diesem Sinne haben wir die folgende schwere Arbeit übernommen.

Anhang.

Die Idee des internationalen Verwaltungsrechts.

Bei der bisherigen Darstellung sind wir auf allen Punkten davon ausgegangen, daß der Staat als einzelne selbständige Persönlichkeit sein

Leben für sich hat. Allein der wirkliche Staat ist in der That nur die Erscheinung der Idee des Staats, wie der Einzelne die des Begriffes der Persönlichkeit. Die Vielheit der wirklichen Staaten ist daher kein geschiedenes Nebeneinander derselben. Auch sie bilden ein Gesammtleben. Dieß Gesammtleben, ursprünglich ein roher Gegensatz der Einzelnen gegen einander, wird zur Gemeinschaft des Lebens. Der Inhalt dieser Gemeinschaft ist aber keine Abstraktion, sondern das concrete Leben der Menschen, welche ihr angehören. Damit erscheint das gesammte Gebiet der Aufgaben der Verwaltung, und speziell das Gebiet des Innern in der Bewegung des Lebens dieser Gemeinschaft; die Interessen werden gleichartig; jeder Einzelne findet nicht mehr bloß innerhalb seines eignen Staates die Bedingungen seines Lebens, sondern dieselben sind allmählig mehr und mehr in der Gesammtheit der Berührungen der Völker untereinander gegeben, und aus dem Staatsleben entsteht ein Völkerleben.

Das Völkerleben ist so alt wie die Weltgeschichte. Es hat, wie die Gemeinschaft aller Persönlichkeiten, ein Völkerrecht erzeugt. Allein dieß Völkerrecht ist Jahrtausende hindurch ein negatives geblieben, und hat sich im Recht des Krieges und Friedens cumulirt. Erst in unserm Zeitalter hat sich der positive Inhalt des Völkerlebens Bahn gebrochen, und das gegenseitige Bedingtsein der Völker und Staaten durch einander hat jenes Leben eben so gut als das Leben der Einzelnen zu einem Gegenstande der Verwaltung gemacht.

Damit beginnt nun ein ganz neues Gebiet der letzteren, und gleichfalls ein neues Gebiet des Verwaltungsrechts. Der einzelne Staat kann die Gesammtheit der Bedingungen für die Entwicklung seiner Angehörigen, so weit sie im Völkerleben liegen, nicht gleichgültig betrachten. Er muß versuchen, auch sie zum Inhalt seines Willens zu machen. Allein das vermag er natürlich nicht durch einfache Gesetzgebung und Verordnung. Er bedarf dazu der Zustimmung des andern, gleichfalls selbstherrlichen Staates. Somit steht ein neues, auf dem selbständigen und einheitlichen Willen der einzelnen Staaten beruhendes Recht, das in seiner Form ein Vertragsrecht, in seinem Inhalt ein Verwaltungsrecht ist. Und dieß Recht nennen wir das internationale Verwaltungsrecht.

Dieß internationale Verwaltungsrecht enthält nun alle Momente der Lehre von der Verwaltung. Es hat zunächst seine Vollziehung und seine eigentliche Verwaltung, wie bei jedem einzelnen Staate. Seine Vollziehung hat wieder ihren Organismus und ihr Zwangsrecht. Der Organismus der internationalen Verwaltung ist ein selbständiger neben dem Organismus des Gesammtlebens der Staaten für sich, welcher eben nur die Gemeinschaft noch ohne bestimmten Inhalt ausdrückt. Diese

letztere ist nämlich vertreten durch das System der Gesandtschaften; die Lebensgemeinschaft der Verwaltungszwecke dagegen ist ausgedrückt und hat ihren Organismus in dem Consulatwesen. Das Zwangsrecht der Staatengemeinschaft aber ist gleichfalls kein einfaches. Es enthält erstlich das System der Repressalien, zweitens den Krieg. Seit der Entstehung der internationalen Verwaltung gibt es, wir möchten sagen positive Kriege, deren Inhalt nicht mehr das rohe, quantitative Machtverhältniß ist, wie früher, sondern vielmehr die Vollziehung der Bedürfnisse und Forderungen des internationalen Verwaltungsrechts. Es ist eine neue Zeit auch in dieser Welt der Staaten durch das Wesen der Verwaltung eingetreten. Denn auch der Begriff und Inhalt des Friedens ist ein anderer wie früher. Es ist nicht mehr ein rein negativer Zustand des Aufhörens der Feindseligkeiten, sondern ein positives Zusammenwirken für gewisse Zwecke. Und einen solchen Frieden kennt Europa erst seit unserm Jahrhundert. Mit ihm beginnt eine neue Aera des Weltlebens, die bestimmt ist, noch ungeahnte Wunder für die Menschheit zu wecken. Wohl denen, die diese kommende Epoche sehen und genießen werden!

Das Objekt dieser Verwaltung ist nun das einer jeden Verwaltung. Es gibt eine internationale Verwaltung der Staatswirthschaft, eine internationale Verwaltung der Rechtspflege, und eine internationale Verwaltung des Innern. Es liegt in der Natur der Sache, daß die beiden ersten Gebiete fast nur negativ sind, und das Recht der gegenseitigen Berührungen der Staaten vermöge ihrer einzelnen Angehörigen enthalten, wie Zollcartelle, Auslieferungsverträge u. s. w. Erst in der innern Verwaltung empfängt das Völkerleben einen positiven Inhalt, und zwar zunächst durch die Erzielung der Gleichartigkeit der Maßregeln, welche die Gesammtinteressen ihrer Angehörigen betreffen, und welche für dieselben einen hohen Werth hat. Erst allmählig und bis jetzt nur in sehr einzelnen Punkten sieht man eine Gemeinsamkeit dieser Maßregeln entstehen. Die Geschichte hat einen weiten Weg durchzumachen, bis sie diese Gemeinsamkeit zur positiven und allgemeinen Basis des Völkerrechts erhebt; aber die Zeit wird kommen, in welcher dieß geschieht, und wenn die Menschheit glücklich sein kann, so wird sie dann beginnen es zu werden. —

Dieß internationale Gesammtleben hat nun zwei Grundformen, an welche sich schon jetzt die dritte Grundform, wenn auch nur noch gleichsam leise und vorsichtig, kaum in ihren ersten Umrissen erscheinend, anschließt. Die erste Grundform ist der Vertrag mit seiner Basis der Selbständigkeit der einzelnen Contrahenten, seiner beschränkten und scharf bestimmten Auslegung in Beziehung auf seine Objekte, und

endlich seiner zeitlichen Begränzung. Der Vertrag ist die noch rohe, einfache, unorganische Form des internationalen Gesammtlebens, die, stets zufällig und wechselnd, auch nur zufällig und wechselnd, oft sogar geradezu zerbrochen, die Gesammtentwicklung nur durch die Furcht des Einen vor dem Andern schützt. Die zweite Grundform dagegen ist der Staatenbund. Der Staatenbund ist, um uns so auszudrücken, schon mehrfach von der Geschichte versucht worden. Schon Griechenland war ein Staatenbund; das Karolingische Reich, die Idee des germanisch-römischen Kaiserthums, ist im Grunde auch nichts anderes. In neuerer Zeit sehen wir ihn wieder entstehen in Deutschland, in der Schweiz, in Nordamerika; die großartigste, wenn auch in der äußeren Form wesentlich abweichende Erscheinung desselben ist das britische Weltreich, das seine sogenannten Colonien im Grunde wie selbständige Staaten behandelt. Die Theorie hat das Wesen und die höhere sittliche Idee des Staatenbundes wenig verstanden, und sich daher auch nicht über eine formale Auffassung und Definition desselben einigen können. Sie hat, wie es in der Natur der Geschichte liegt, in dem Staatenbund einen staatsrechtlichen Körper, und in dem Bundesrecht nur die Aufgabe gesehen, die Gränze der Selbständigkeit der einzelnen Staaten gegenüber der Einheit derselben, also das Macht- und Rechtverhältniß der Bundesglieder zu einander zu bestimmen. Das muß ewig unfruchtbar bleiben, so wie es sich nicht mehr um die juristische Interpretation der Verträge handelt, welche den Staatenbund constituiren, sondern um das höhere Wesen der Sache. In der That nämlich ist dieß positive Recht der Bundesverträge ja doch nur ein rechtlicher Ausdruck einer tiefer gehenden Gewalt, und gestaltet sich und wechselt mit der Macht, welche diese Einheit selber erzeugt hat. Das Verständniß des Bundesrechts aller Zeiten ist daher das Verständniß des Inhalts, und nicht der Form des Bundes. Der Inhalt des Bundes aber ist der einer jeden Gemeinschaft, die Förderung des Gesammtrechts durch die Einheit der selbständigen Persönlichkeiten. Diese aber wird, so wie wir nicht mehr abstrakte Formeln, sondern concrete Verstellungen haben und wollen, zu nichts anderem, als zur innern Verwaltung. Und so ergibt sich, daß das wahre Wesen eines jeden Staatenbundes oder Bundesstaates eben nichts ist, als die zur Selbständigkeit erhobene, und durch sich selbst und nicht mehr bloß durch vertragsmäßig gesetzte Rechte wirkende Organisation der Einheit für die internationale Verwaltung. Ein Staatenbund ist daher von dem Bundesstaat niemals durch formale Bestimmungen zu unterscheiden, sondern nur durch den Zweck. Ein Staatenbund ist eine Einheit, welche zu ihrem Zwecke hat, die staatliche Selbständigkeit jedes Gliedes durch die Kraft der Gemeinschaft

zu schützen; ein Bundesstaat will und muß durch sein Organ die gemeinschaftlichen Angelegenheiten verwalten. Ein Staatenbund ist ein Rechtskörper, ein Bundesstaat ist ein Verwaltungskörper. Das Staatenbundsrecht ist daher wesentlich nur militärische Organisation und die Ordnung des vertragsmäßigen Maßes der Leistungen der Einzelnen für die Einheit der Kraft; das Bundesstaatsrecht dagegen, indem es dieß Staatenbundsrecht allerdings als ein Moment in sich enthält, erhebt sich zu einem objektiv gültigen gemeinsamen Verwaltungsrecht. Sein Inhalt ist Verwaltung, und sein Fortschritt und seine Zukunft besteht darin, daß diese internationale Form der Verwaltung sich immer weiter und höher ausbilde.

Wenn dereinst unsere Lehre vom Völkerrecht sich dahin ausbilden wird, nicht bloß die rechtlichen Zustände der Staaten untereinander, in dem harten Gegensatze ihrer Selbständigkeit zu begreifen und darzulegen, sondern in den juristischen Formen des Gesammtlebens das Werden der Einheit zu erkennen und zu fühlen, wenn sie namentlich die Geschichte des internationalen Verwaltungsrechts und seiner organischen, zur Einheit des Menschengeschlechts drängenden Gewalt in den Handelsverträgen suchen und finden wird, wird sie das werden, was sie zu werden bestimmt ist, das höchste Gebiet der Staatswissenschaft.

An dieß staatliche Leben schließt sich nun in ganz unbestimmten, aber viel versprechenden Anfängen ein, sich über die Völker ausbreitendes Vereinsleben. Wir verstehen es noch nicht ganz. Es will eigends studirt sein, wie es sich theils an die Wissenschaft anschließt, theils an praktische Aufgaben. Es ist noch ganz in dem Stadium, nur noch gemeinsame Interessen zu erzeugen. Die Zeit wird kommen, wo es sich zu einem selbständigen einheitlichen Faktor ausbildet, der in gewaltiger Weise einzugreifen bestimmt ist. — Unsere Nachkommen haben noch viel zu lernen und zu arbeiten, um den Forderungen der höchsten wissenschaftlichen Erkenntniß zu genügen.

Die wirkliche Innere Verwaltung

und das

Verwaltungsrecht.

Erstes Hauptgebiet.

Die Verwaltung und das persönliche Leben.

Erster Theil.

Die Verwaltung und das Bevölkerungswesen.

Die wirkliche Verwaltung.

Erstes Hauptgebiet.

Die Verwaltung und das persönliche Leben.

Das erste Element alles Lebens der menschlichen Gemeinschaft ist ohne Zweifel die Person, diese Wirklichkeit des Begriffs der Persönlichkeit. Sie ist ein kleiner Organismus, eine kleine Welt für sich. Sie ist einerseits ein physisches, andererseits ein geistiges Dasein. Sie ist zwar die innigste Verschmelzung beider; aber beide sind in ihr dennoch nicht dasselbe. Der Körper und der Geist leben in ihr nach eigenen Gesetzen, entwickeln und bilden sich, und beherrschen sich gegenseitig. Es gibt keine äußerliche Gränze zwischen beiden, aber es ist fast noch weniger möglich, sie zu verwechseln oder ganz zu verschmelzen. So wie man die Menschen genauer betrachtet, scheiden sie sich als die beiden selbständigen Seiten oder Faktoren seines Daseins, von denen jeder sein eigenes Leben hat.

Daher hat auch jeder derselben seine eigene Wissenschaft, sofern man sie eben für sich betrachtet. Die Wissenschaft vom menschlichen und körperlichen Dasein nennen wir die Physiologie, die von dem geistigen Dasein die Psychologie.

Es ist daher kein Zweifel, daß auch das Verhalten beider Elemente ein verschiedenes ist in Bezug auf die menschliche Gemeinschaft und die Berührung mit derselben. Allerdings kann jeder Einzelne sich durch eigene Kraft aus dieser Gemeinschaft die Elemente seiner eigenen Entwicklung theils bilden, theils finden und gewinnen. Allein die Gemeinschaft ist in vielen und wichtigen Beziehungen mächtiger als er selber. Außer ihm stehend, beherrscht sie ihn. Wenn sie sich nicht selbst in denjenigen Punkten, wo sie zur Bedingung des individuellen Fortschrittes wird, so gestaltet, daß der Einzelne ihr und ihrem Einfluß unterliegt — er seinerseits kann sich allein nicht helfen, und zwar

weder im physischen noch im psychischen Leben. Er wird körperlich wie geistig fortgerissen, gleichsam überdeckt von der quantitativen Macht der Gesammtheit; seine Einzelkraft wird verschwindend klein, wenn sie der letzteren gegenüber steht, und alles, was eben durch die Gemeinschaft ihn physisch oder geistig fördern könnte, verkehrt sich in sein Gegentheil und wirkt vernichtend.

Soll daher die allererste Gestalt des persönlichen Lebens das physische und das psychische Dasein des Menschen, das seinerseits ohne diese Gemeinschaft gar nicht gedacht werden kann, innerhalb derselben zur selbständigen individuellen Entwicklung gelangen, so muß die Gemeinschaft als solche in ihrem Verhältniß zum Individuum und seinem Leben eine Ordnung empfangen, welche die Bedingungen der individuellen Entwicklung durch diese Berührung mit dem Individuum in so weit enthält, als die individuelle Kraft sich diese Bedingungen nicht verschaffen kann durch eigene Thätigkeit. Der Organismus, welcher diese Ordnungen erzeugt, ist der Staat. Die Thätigkeit, durch welche er sie erzeugt, ist die Verwaltung. Und die Gesammtheit der verwaltenden Thätigkeiten des Staates daher, welche diejenigen Ordnungen des physischen und psychischen Lebens der menschlichen Gemeinschaft herstellt, die als Bedingungen der individuellen Entwicklung erscheinen und durch eigene Kraft des Individuums nicht erreicht werden können, bilden die Verwaltung des persönlichen Lebens.

Es ist ganz naturgemäß, daß dieser Begriff zunächst ein sehr unbestimmter ist, und daß er an sich nur als eine Forderung erscheint. Denn theils ist im Individuum selbst, theils im Leben der Gemeinschaft die Bewegung und Entwicklung eine große; theils wechseln auch die Auffassungen über das Nothwendige und Nützliche. Das was wir die Verwaltung des persönlichen Lebens nennen, ist daher zu verschiedenen Zeiten und bei verschiedenen Völkern selbst sehr verschieden. Allein, in dem selbstbedingten Wesen der Persönlichkeit gegründet, behält es dennoch stets seine organischen Grundlagen, die sich gleich bleiben, und die Entwicklung jener Verwaltung beruht daher nicht darauf, daß sie zu verschiedenen Zeiten absolut verschieden sei, sondern darauf, daß ihre absoluten Momente zu verschiedenen Zeiten in verschiedener Form und in verschiedenem Maße ihrer Ausbildung vorhanden sind. Form und Maß aber sind wieder nicht zufällig verschieden, sondern sind der Ausdruck zweier anderen Faktoren, welche schon hier die Gestaltung der verwaltenden Thätigkeit beherrschen. Die Form und der Inhalt der letzteren wird vorwiegend von der gesellschaftlichen Ordnung, das Maß von der Dichtigkeit der Bevölkerung abhangen. Bei verschiedener gesellschaftlicher Ordnung und bei verschiedener Dichtigkeit der

Bevölkerung ist schon in diesem großen Gebiete der Verwaltung eine gleiche Verwaltung bei voller Gleichartigkeit derselben undenkbar. Und dieß wird das Einzelne später zeigen.

Das Zusammenfassen der Verwaltung des physischen und geistigen Lebens in ein Ganzes findet, wenn es ein rein organisches und kein praktisches ist, auch nur in der Wissenschaft seine Stelle. Aber die Wissenschaft, die sich Jahrhunderte lang nicht einmal darüber einig war, ob und wie viel sie von beiden Gebieten überhaupt aufnehmen wollte, hat jene systematische Einheit natürlich nicht aufgestellt. Nur läßt es sich allerdings nicht verkennen, daß namentlich seit Mohl ein ziemlich deutliches Bewußtsein des Zusammengehörens beider Theile vorhanden ist, das freilich nur als eine äußerliche Nebenordnung erscheint. (Mohl, Polizeiwesen. Buch I. und Buch II.) Wir werden die Anerkennung des organischen Verständnisses überhaupt erst dann gewinnen, wenn wir eine Wissenschaft der Verwaltung haben werden.

Erster Theil.

Das physische Leben und die Verwaltung.

Die vier Gebiete derselben.

Der Mensch als physische Person lebt und stirbt; er wechselt seinen Aufenthalt; er ist thätig in hundert Richtungen; er ist krank und gesund; er ist geistig unfähig; er ist abwesend; er ist jung oder alt, verehelicht oder nicht — das sind lauter Lebensverhältnisse, welche in dem Wesen der Person liegen. Jedes dieser Verhältnisse hat seine eigene wissenschaftliche Betrachtung, seine eigenen Gesetze, nach denen diese Zustände entstehen und vergehen; wie immer sie sein mögen, sie sind kein Gegenstand der Verwaltung.

Allein jeder Mensch steht gerade vermöge dieser Verhältnisse und in ihnen in irgend einer Verbindung mit andern. Jedes derselben, indem es für das Individuum von irgend einem Einfluß ist, ist es daher auch für die mit ihm in Verbindung stehenden anderen, und damit für die Gemeinschaft selbst. Dieser sogenannte Einfluß zeigt sich bei näherer Betrachtung als eine irgendwie geartete Bedingung für die Thätigkeit, den Besitz, die Stellung der andern. Es ist nicht gleichgültig für alle, ob der Einzelne lebt oder nicht, ob und wann er geboren, wo er geboren, was er thut, ob er krank oder gesund, geistig selbständig ist oder nicht. Oft hängt das ganze Dasein und Glück, immer irgend eine Sache für dritte davon ab. Und dennoch können

diese andern weder als Einzelne darauf Einfluß nehmen, noch auch nur immer wissen, wie jene Zustände des Individuums in seinem persönlichen Leben sich verhalten.

Steht nun das fest, so ist es klar, daß hier das erste Gebiet der Thätigkeit des Staats, das erste Gebiet der Verwaltung beginnt. Sie hat nicht in das freie persönliche Leben des Einzelnen in physischer Beziehung einzugreifen; wohl aber muß sie eine Ordnung der Dinge herstellen, vermöge deren dasjenige in jenem physischen Leben der Individuen, was als Bedingung der materiellen Lebensverhältnisse und ihrer Entwicklung für andere und damit für die ganze Gemeinschaft erscheint, nicht mehr von der individuellen Willkür des Einzelnen oder von dem Zufalle abhängig ist, sondern durch die Verwaltung in der Weise geordnet wird, daß das Einzelleben auch hier die ihm individuell unerreichbaren Voraussetzungen seiner Entwicklung findet. Und die Gesammtheit dieser Thätigkeiten bildet die Verwaltung der persönlichen, oder genauer des physischen Lebens.

Es ist nun zwar natürlich, daß diese Verwaltung sich nach den Grundformen des persönlichen Daseins richtet, und aus ihnen sein System erhält. Allein nicht das ganze Leben ist Gegenstand der Verwaltung. Die letztere tritt immer nur da auf, wo jene Lebensverhältnisse als Bedingungen der Entwicklung der übrigen erscheinen. Und wir heben dieß hier besonders hervor, damit wir es nicht später bei jedem Punkte zu wiederholen brauchen. Das System oder die Ordnung der Verwaltungsaufgaben ist niemals das Einzelleben für sich, sondern vielmehr die organische Eintheilung derjenigen physischen Beziehungen, in welche der Einzelne zur Gemeinschaft und ihren Lebensbedingungen steht. Betrachtet man nun das Einzelleben von diesem Standpunkt, so hat es in seiner rein persönlichen Form vier Gebiete, welche als die Gebiete dieses Theiles der Verwaltung erscheinen. Diese vier Gebiete sind so alt wie die Verwaltung selbst. Sie haben daher bekannte und hergebrachte Namen, und es wird, glauben wir, nicht die geringste Schwierigkeit haben, sich über das System selbst zu verständigen, ehe wir zum Einzelnen übergehen.

Das erste Gebiet ist die physische Person in ihren leiblichen, natürlichen und allen Individuen gemeinschaftlichen und gleichartigen Beziehungen zu andern, deren Verwaltung wir das Bevölkerungswesen nennen.

Das zweite Gebiet sind die Zustände dieser Personen, insofern dieselben die rechtliche Selbständigkeit und persönliche Unverletzlichkeit der übrigen mit Gefahren bedrohen, und die als Gegenstand der Verwaltung die Sicherheitspolizei erzeugt.

Das dritte Gebiet ist die Gesundheit des Einzelnen, und zwar theils als Moment des Gesammtlebens, theils als Gegenstand der Hülfe von andern oder der Heilung. Aus ihr geht die Verwaltung des Gesundheitswesens hervor.

Das vierte Gebiet endlich ist der Mangel des geistigen Elements in der Persönlichkeit, welche Vertretung und Hülfe von Seiten der Verwaltung fordert, und damit das Pflegschaftswesen erzeugt.

Damit ist das große Gebiet der Verwaltung des persönlichen Lebens erschöpft. Es ist jetzt die Aufgabe, die organische Gestalt jedes einzelnen Theiles zu untersuchen.

Dem früher aufgestellten Begriffe des Verwaltungsrechts gemäß sagen wir nun, daß die Gesammtheit der durch den Staatswillen gesetzten Vorschriften für alle diese Gebiete das Verwaltungsrecht des persönlichen Lebens bildet. Das geltende Verwaltungsrecht erscheint bei so äußerst verschiedenen Verhältnissen schon hier einer gemeinsamen Codifikation, und eben so sehr einer inneren und äußerlichen Gleichheit unfähig. Dennoch ist die Bildung und Entwicklung auch dieses Gebietes des Verwaltungsrechts von einem gemeinsamen Elemente zu allen Zeiten beherrscht, eben so wohl wie das der geistigen Welt. Da nämlich die persönlichen Berührungen unter den Menschen naturgemäß mit der Zahl derselben steigen, so wird das Verhalten jeder Person den übrigen in dem Grade wichtiger, je mehr diese Zahl zunimmt. Es ergibt sich daher der allgemeine Grundsatz, daß die Ausbildung des Verwaltungsrechts des persönlichen Lebens von der Dichtigkeit der Bevölkerung abhängt, indem dieselbe mit ihr zunimmt und abnimmt. In stark bevölkerten Staaten ist eine genaue Ausbildung jenes Rechts ein unabweisbares Bedürfniß; in schwach bevölkerten Staaten dagegen wird man es stets wenig entwickelt finden. Demgemäß erklärt sich auch eine zweite bekannte Erscheinung. Wie nämlich die Dichtigkeit der Bevölkerung in einem Lande selbst verschieden vertheilt ist, so ist auch die Ausbildung jenes Rechts verschieden vertheilt. Es ist dasselbe, und mit ihr die wirkliche Verwaltung, auch örtlich, und zwar je nach der Dichtigkeit der Bevölkerung mehr oder weniger entwickelt. Und da nun die beiden Grundformen dieser Dichtigkeit durch Stadt und Land gegeben sind, so gilt auch als Regel, daß die Gesammtheit aller Bestimmungen dieses persönliche Verwaltungsrecht stets viel stärker und schärfer in den Städten als auf dem Lande ausgebildet ist. Daran schließt sich weiter die Folge, daß die amtliche Verwaltung zwar allgemein gilt, daß aber in den Städten stets vorzugsweise die Selbstverwaltung jener Aufgaben ausgebildet ist, so daß gewisse Theile fast nur den Städten angehören (Meldungswesen u. a.), während andere

allgemein bleiben (Zählungen ꝛc.). Das positive Bild der **Vertheilung** dieser Verwaltungsthätigkeit ist daher in dieser innigen, bedingten Verbindung mit dem wirklichen Leben vom höchsten Interesse, und muß als eine hochwichtige Aufgabe der höheren Statistik anerkannt werden.

Was nun die einzelnen Theile dieses Verwaltungsrechts betrifft, so beruht ihre spezielle Entwicklung wieder oft auf äußeren Anlässen, oft hängen sie innig mit andern Gebieten der Verwaltung zusammen, und jeder derselben hat daher nicht bloß seine Gestalt, sondern auch seine Geschichte. Das Folgende wird versuchen, einen Abriß derselben zu geben.

Wir dürfen auch hier wieder die Bemerkung wiederholen, daß die oben aufgeführten vier Gebiete an sich schon seit dem Entstehen der alten Polizeiwissenschaft als Theile derselben vorhanden und anerkannt sind, wie das Folgende es zeigen wird, wenn auch namentlich das Pflegschaftswesen seit Fischer (Band I.) von der Polizeilehre ausgeschlossen wird. Das was fehlt, ist hier zunächst die Auffassung derselben als einer organischen Einheit, und diese hoffen wir festgestellt zu haben.

I.

Das Bevölkerungswesen und die Verwaltung.

Bevölkerungspolitik und Bevölkerungsordnung.

Die Bevölkerung eines Staates erscheint stets als eine der wichtigsten, ja als die wichtigste Thatsache für das innere Leben des Staats. Sie ist der Ausdruck seiner Macht, die sich in der Zahl seiner Angehörigen vertreten findet. Sie ist die Grundlage seiner Wirthschaft. Sie ist endlich das Ergebniß aller derjenigen Faktoren, welche auf das Wohlsein und die Kraft der Einzelnen Einfluß haben. Sie ist daher schon als rein quantitatives Element die Grundlage dessen, was der Staat thun kann, und durch ihre Größe selbst das Zeichen von dem, was er gethan hat.

So wie man das erkennt, so sind Wunsch und Streben sehr natürlich, vermöge der großen dem Staate zu Gebote stehenden Mittel nun auch für dieses wichtigste Element des Staatslebens wirklich etwas zu thun, und so weit möglich mit Gesetzen und Maßregeln dieser Bevölkerung diejenige Gestalt und Bewegung zu geben, welche ihrerseits als Grundbedingung für die Entwicklung des Einzelnen und damit des Ganzen anerkannt wird. Eine solche Thätigkeit ist Verwaltung; und so entsteht das, was wir die **Verwaltung der Bevölkerung**, und

in Beziehung auf die Geltung der staatlichen Bestimmungen das Verwaltungsrecht der Bevölkerung nennen.

Offenbar nun entstehen an den beiden Hauptelementen des Bevölkerungswesens sofort zwei Hauptausgaben dieser Verwaltung und damit zwei Hauptgebiete ihres Rechts. Die erste Aufgabe hat die Bevölkerung als Substrat der Staatsmacht, also in ihrem quantitativen Verhältniß, zum Gegenstand, und enthält die Frage, ob und wie die Verwaltung auf die Vermehrung und Verminderung der Bevölkerung einwirken könne und solle. Den Inbegriff der hierauf bezüglichen Grundsätze bildet die Bevölkerungspolitik, und die öffentlichen Bestimmungen, die sich daran schließen, das Recht der Bevölkerungspolitik. — Die zweite Aufgabe hat statt der Kräfte, welche die Vermehrung und Verminderung der Bevölkerung erzeugen, vielmehr die vorhandene Bevölkerung als solche, und damit die gegebenen gegenseitigen Beziehungen der Einzelnen zur Gemeinschaft zum Objekt, und für sie entsteht daher die Aufgabe, dieser Bevölkerung ihre Ordnung zu geben, und für diese Ordnung ein System von Rechtsbestimmungen aufzustellen. Das sind die beiden, aller Verwaltung der Bevölkerung zum Grunde liegenden Hauptgebiete.

Auch hier nun macht schon die tiefe Verschiedenheit des Princips eine gemeinsame Codification für beide Theile fast schon äußerlich unmöglich. Außerdem sind die Ansichten über die Lösung jener Aufgaben zu verschiedenen Zeiten höchst verschieden, und eben so die äußern Elemente, welche auf jeden Theil der auf sie bezüglichen rechtlichen Bestimmungen einwirken. Das bestehende Recht bietet uns daher ein höchst buntes, sehr ungleichmäßig entwickeltes Bild dar, und die Theorie hat es ihrerseits nicht verstanden, Einheit und Uebersicht hinein zu bringen. Man muß daher schon hier mit dem Satze beginnen, den wir fast auf jedem Punkte der ganzen Lehre zu wiederholen in der Lage sein werden, daß alle Theile vorhanden sind, während das Ganze fehlt. Aber es fehlt noch ein zweites, das nicht minder wichtig ist. Das ist die Geschichte, und mit der Geschichte das historische Bewußtsein des Ganzen wie des Einzelnen. Es ist die Aufgabe des Folgenden, der künftigen Wissenschaft in beiden Beziehungen vorzuarbeiten.

Es möge uns hier verstattet sein, einige Bemerkungen über die Stellung und Behandlung, welche das Bevölkerungswesen in der Staatswissenschaft einnimmt, anzufügen. Dieselben sind für den Gang der letztern und namentlich für den Mangel eines klaren Verständnisses der Verwaltung und ihrer Aufgabe zu bezeichnend, als daß wir beide nicht mit wenig Worten hier charakterisiren sollten. Vom größten Interesse ist es dabei, zugleich das Verhältniß zu verfolgen, in welchem die beiden Seiten der Bevölkerungslehre, die Politik und die Ordnung der Bevölkerung, zu einander stehen.

Das Bewußtsein, daß die Zahl der Bevölkerung für den Staat hochwichtig, und daß die Ordnung derselben für ihn absolut nothwendig sei, ist so alt wie die Verwaltung selbst. So wie daher die Staatswissenschaft zur selbständigen Wissenschaft ward, mußte sie die Bevölkerungslehre allerdings aufnehmen. Allein die Art und Weise, wie sie es thut, ist höchst charakteristisch.

Die Staatswissenschaft des vorigen Jahrhunderts trägt den Charakter des gesammten Staatslebens an sich; sie ist die Lehre von den Bedingungen der Staatsmacht. Die Staatswissenschaft unseres Jahrhunderts, dem Charakter unserer Gegenwart folgend, wird zur Lehre von der Staatsfreiheit in der Verfassung. Das nun hat neben dem gesammten Gange der Staatslehre auch die des Bevölkerungswesens bedingt. In beiden Epochen nämlich finden wir, daß die Politik und die Ordnung der Bevölkerung als gar nicht zusammengehörig, als gegen einander gleichgültig betrachtet werden, und daß aus demselben Grunde die Staatslehre ursprünglich nur die Bevölkerungspolitik als ihr angehörig aufnimmt, während sie das Recht der Ordnung der Bevölkerung theils ganz wegläßt, theils als einen untergeordneten Theil der „Polizei“ behandelt. Wir werden die historische Entwicklung jedes dieser beiden Gebiete unten bezeichnen. Im Allgemeinen aber muß man wohl Montesquieu als denjenigen betrachten, der das Bevölkerungswesen zuerst als einen integrirenden Theil der Staatswissenschaften festgestellt hat (L. XXIII.), obwohl bei ihm nur von der Politik der Bevölkerung die Rede ist. Während die französische Wissenschaft durch ihn der Sache selbst ihr Recht gab, hat die deutsche Wissenschaft ihr zuerst ihre systematische Stellung gegeben. Schon Justi hat ein, wenn auch mehr gefühltes als entwickeltes System. In seiner „Grundveste der Macht und Glückseligkeit der Staaten“ spricht er in Bd. I. im Buch I. von der „Cultur und Oberfläche eines Landes“ (natürliches Element), im Buch II. folgt dann die „Vermehrung der Einwohner.“ Unklarer ist Sonnenfels, der die Bevölkerungslehre zur „Einleitung“ in die Polizei macht. Dennoch wäre damit derselben ihre Stellung dauernd gesichert, und wohl auch die organische Verbindung des Ordnungsrechts der Bevölkerung mit der Bevölkerungspolitik fest begründet gewesen, wenn nicht zwei gewaltige wissenschaftliche Erscheinungen das ganze Gebiet aus der naturgemäßen Entwicklungsbahn hinausgeworfen hätten; denn noch J. Fischer in seinem „Lehrbegriff sämmtlicher Cameral- und Polizeirechte“ (1785) stellt in dem Buch II. („Persönliches Polizeirecht“) im Grunde das, was wir als die Ordnung der Bevölkerung bezeichnen, an die Spitze — eine sehr beachtenswerthe Erscheinung, da diese Arbeit der erste Versuch eines systematischen Rechts der Gesellschaftsordnung ist, deren Bedeutung man nicht verstanden hat — während die Bevölkerungspolitik bei ihm nur einen gar kleinen Raum einnimmt (V. Hauptst. V. Abschn.). Jene beiden Erscheinungen aber waren die Werke von Süßmilch und Malthus (s. unten). Durch sie trat die Frage nach den Gesetzen, die für die Bevölkerungspolitik gelten, so machtvoll in den Vordergrund, daß sich die ganze Theorie nach dieser Seite hin wandte, und jenes „Persönliche Polizeirecht“ darüber vergaß. Es schien für die Staatswissenschaft nur noch nothwendig, sich über die Principien klar zu sein, die für das Verhältniß der Verwaltung zur Zu- und Abnahme

der Bevölkerung gelten, und da man bald erkannte, daß hier wenig durch den Staat geschehen könne, so blieb nichts anderes übrig, als einfach an die Stelle der Lehre vom ganzen Bevölkerungswesen die Theorie über das Wachsthum der Bevölkerung zu setzen. Selbst schon der sonst so geistvolle Berg erwehrt sich dessen kaum mehr, und die ganze Verwaltung der Bevölkerung erscheint bei ihm in den oben angedeuteten zwei Gruppen; die Bevölkerungspolitik und ihr Recht — was sich daraus retten ließ — in Thl. II. 3. Bd. 2. Hauptst.: und die Ordnung der Bevölkerung unter der Sicherheitspolizei. Von da an herrscht dieser Standpunkt, aber die Theorie ist sich ihrer Sache doch nicht recht sicher. Die Bevölkerungspolizei, für die man den großen Standpunkt Justi's verloren hat als Aufstellung eines selbständigen Gebietes, muß jetzt einem andern Theile einverleibt werden, wie die Bevölkerungsordnung der Sicherheitspolizei. Dieser Theil ist nun schon in der ganzen Auffassung der Bevölkerungspolitik indicirt. Die Zu- und Abnahme der Bevölkerung verliert allerdings in etwas ihren Charakter einer bloßen Machtfrage, wird aber dafür eine der volkswirthschaftlichen Bedingungen der „Wohlfahrt;" und so fällt sie jetzt mit der ganzen Theorie der Populationistik in die Nationalökonomie. Zuerst spricht dieß theoretisch Soden aus, der überhaupt „die Staatspolizei nach den Grundsätzen der Nationalökonomie" ausschließend behandelt (Nat.-Oek. Bd. 7), und hier die „Bevölkerungspolizei" im 21. Buch, §. 96 ff. aufführt, nur von Bevölkerungspolitik redend. Von da an wird es Gewohnheit, namentlich unter dem Eindruck Say's, der die Bevölkerungslehre geradezu als Theil der Économie politique hinstellt (Cours d'Econ. Pol. Pars VII.), die Theorien über Bevölkerung als integrirende Bestandtheile der Nationalökonomie zu behandeln, um so mehr, da die Deutschen den Franzosen und Engländern folgten, die nicht im Stande waren, die von Justi und Sonnenfels gewonnene Scheidung von Volkswirthschafts-, Finanz- und Verwaltungslehre festzuhalten. Daß daneben die Bevölkerungslehre ihren eigenen Weg ging, versteht sich von selbst. Doch bleibt die Vorstellung, daß das Bevölkerungswesen selbständig sein müsse; auch Pölitz hat sie noch, wenn auch als Politik, selbständig als Theil der Polizeiwissenschaft aufgestellt (Bd. II. Polizei-Wissenschaft Nr. 33). Bedeutsamer war es, daß Rau sie dann in die „Volkswirthschaftspflege" hinübernahm (Bd. I.), was aber freilich nicht durchgriff, da er nach Smiths Vorgange in der Bevölkerung nur die „Zahl der Arbeiter" sah. Warum hat Max Wirth in seinem 2. Bande der National-Oekonomie die Sache mit so einfacher Beschränkung auf die Smithsche Regel abgethan, ohne über Rau hinaus zu gehen? (2. Buch I.) Mit dem Auftreten der Mohl'schen Richtung schien nun die bessere Zeit kommen zu müssen. Jacobs faßt noch in seinen „Grundsätzen der Polizeigesetzgebung" (1809) die ganze Bevölkerungspolitik rein als vorzugsweise in den Händen der Regierung liegende Angelegenheit derselben auf (§. 72); Mohl dagegen hat das unbestreitbare Verdienst, die wissenschaftlich gefundenen Gesetze der Bewegung der Bevölkerung auch als Grundlage der polizeilichen Thätigkeit hinzustellen. Allein da er sich selbst über das Verhältniß von Polizei und Verwaltung durchaus unklar blieb, so geschah es ihm, daß er die Bevölkerungspolizei in die Polizeiwissenschaft (1. Buch, 1. Cap.) nach Justi's Vorgange

allerdings aufnahm, die Ordnung der Bevölkerung dagegen theils in die Sicherheitspolizei (Paßwesen ꝛc.), theils in die Verwaltung (Heimathsrecht) verwies, wodurch dann der alte Standpunkt nicht gebessert ward. Doch kann man so ziemlich als anerkannt die Scheidung der Bevölkerungslehre von der Nationalökonomie ansehen; selbst Roscher, der wieder alles confundirt, greift gegenüber dieser Thatsache zu dem verzweifelten Zeugniß seines Mangels an organischer Auffassung, indem er die Bevölkerungslehre als „Anhang" seines ersten Theiles behandelt. Mein Versuch, die Populationistik in das System der Staatswissenschaft aufzunehmen, ist noch ohne Erfolg geblieben. Durch diesen Gang der theoretischen Entwicklung hat sich nun das, für das gesammte Gebiet des Bevölkerungswesens maßgebende Resultat ergeben, daß die Theorie nicht bloß die eigentliche Bevölkerungspolitik, sondern auch das Recht der Bevölkerungsordnung entweder ganz vergessen hat, wie Gerstner, der gradezu das Bevölkerungswesen in der Verwaltung als „Bevölkerungslehre" aufführt, oder wie Rau und Mohl es nur halb oder an verkehrten Stellen beachtet, oder ganz ad libitum damit verfährt, wie Roscher. Dieß Recht der Ordnung der Bevölkerung, das auch mir damals nicht klar war, ist dadurch fast ganz in die Darstellungen der Verwaltungsgesetzkunde gefallen. Das ist gegenwärtig der Zustand, und wohl auch die Charakteristik des folgenden Versuches in Bezug auf seine Gesammtauffassung. Daß wir sehr viel vom Bevölkerungswesen wissen, aber sehr wenig Bevölkerungswissenschaft haben, scheint jedenfalls klar.

A. Die Bevölkerungspolitik.

Einleitung. Begriff, Inhalt und gegenwärtige Bedeutung derselben.

Unter der Bevölkerungspolitik verstehen wir demnach die Verwaltung, insofern sie ihre Thätigkeit auf die Bevölkerung als Ganzes und auf diejenigen Gesetze und Verhältnisse richtet, welche auf die Zunahme und Abnahme der Bevölkerung als solcher einen unmittelbaren Einfluß haben.

Das Princip der Bevölkerungspolitik ist nun zwar ein scheinbar sehr einfaches. Dennoch entwickelt es sich an den gegebenen Verhältnissen nicht bloß zu einem eigenen Systeme, sondern diese Entwicklung hat auch ihre eigene Geschichte, und es ist nothwendig, die Grundlage dieser Geschichte vor Augen zu haben, um den Gang und Charakter der einzelnen Maßregeln der Bevölkerungspolitik, sowie das, was ihren gegenwärtigen Inhalt bildet, richtig zu beurtheilen.

Daß die Bevölkerung zunächst rein durch ihre Quantität, durch die Größe oder Zahl, die Grundlage aller Macht und Entwicklung des Staates bildet, und daß dieß an sich leicht verständlich ist, bedarf keiner weitern Begründung. Allein insofern wir von dem Staate und seiner Verwaltung reden, erscheint dieser Satz in einem etwas andern Licht.

Der Staat als Persönlichkeit kommt zu diesem Satze immer erst unter zwei Voraussetzungen. Erstlich muß es einen selbständigen, von der Verschmelzung mit der Gesellschaftsordnung gelösten Staat und mit ihm eine selbständige Verwaltung geben, und zweitens muß diese Verwaltung durch den Mangel der Bevölkerung den Werth der Quantität derselben fühlen. Die Bevölkerungspolitik unterscheidet sich daher wesentlich von den übrigen Gebieten der Verwaltung. Sie existirt weder ursprünglich, noch ist sie immer vorhanden. Sie beruht nicht auf dem Wesen und Belegniß der Persönlichkeit, sondern hat ihre eigene Geschichte.

Es ergibt sich nämlich zuerst, daß es in denjenigen Staatsformen, welche noch unter der Herrschaft der Geschlechterordnung und der ständischen Ordnung stehen, gar keine Bevölkerungspolitik gibt und geben kann — was natürlich die Bevölkerungslehre so wenig ausschließt, als die Entwicklung eines vollständigen Rechtssystems für die Bewegung der Bevölkerung im Einzelnen, noch auch die theoretische Beschäftigung der Staatskunst mit der Bevölkerungsfrage. Die Bevölkerungspolitik hat die selbständig gewordene Staatsidee zur Voraussetzung; und da diese Selbständigkeit erst im Königthum verwirklicht wird, so ergibt sich, daß die eigentliche Bevölkerungspolitik erst unter dem Königthum möglich ist.

Zweitens aber folgt aus dem Wesen derselben, daß sie auch unter dem Königthum nicht sofort mit der selbständigen Gewalt desselben entsteht, sondern erst dann, wenn die Zahl der Bevölkerung als Bedingung für die Zwecke des Königthums erscheint. Der nächste Zweck, in welchem das Königthum das Vorhandensein der Zahl als Bedingung für seine Macht erkennt, ist ohne Zweifel die militärische Macht; an sie schließt sich die Steuerkraft, um jene zu erhalten. Die Bevölkerungspolitik entsteht daher auch unter dem selbständigen Königthum erst da, wo es in dem Mangel an Bevölkerung den Grund des Mangels militärischer Kraft und an Einnahmen für dieselbe erkennt. Und aus demselben Grunde ist naturgemäß der Inhalt aller Bevölkerungspolitik im Anfange derselben stets das Streben nach Vermehrung der Bevölkerung durch die Maßregeln der Verwaltung.

Aus dieser natürlichen Gestalt der ersten Bevölkerungspolitik ergibt sich auch der Inhalt derselben. Die Verwaltung arbeitet in dem Bewußtseyn, es nur mit dem Ganzen zu thun zu haben. Sie überläßt den Einzelnen sich selber. Sie versucht daher ihren Zweck, die Vermehrung der Bevölkerung, durch Mittel zu verwirklichen, welche sich eben nur auf die Zahl derselben beziehen. Diese sind nun: Beförderung der Kindererzeugung, der Ehen, der Einwanderung und Verhinderung der Auswanderung. Die Gesammtheit der für die

Vermehrung der Bevölkerung in diesen vier Punkten gesetzten Maßregeln bilden das erste System der Bevölkerungspolitik der Staatsverwaltung. Man kann im Allgemeinen sagen, daß dieß System in der Mitte des 17. Jahrhunderts beginnt, bis zur Mitte des 18. Jahrhunderts ausschließlich herrscht, und von da an sich noch in einzelnen bedeutenden Maßregeln erhielt.

Mit der Mitte des vorigen Jahrhunderts tritt diesem Streben nun die Industrie mit der Thatsache der örtlichen Uebervölkerung durch Anhäufung von Arbeitern auf einzelnen Punkten entgegen, und theils diese Thatsache, theils auch das Entstehen der Versicherungsgesellschaften, welche das Leben der Bevölkerung als Ganzes betrachten und zu betrachten gezwungen sind, erzeugte diejenige Wissenschaft, welche wir die Bevölkerungslehre nennen. Sie ist bei allen Mängeln, die sie hatte und hat, dennoch von entscheidendem Einflusse auf die Bevölkerungspolitik Europas im Ganzen, und der einzelnen Staaten im Besondern gewesen, wesentlich deßhalb, weil ihre Resultate sich in höchst einfachen, gemeinverständlichen Sätzen zusammenfassen ließen und daher ein großes und gemeinsames, für die Bevölkerungspolitik im Ganzen entscheidendes Resultat hervorriefen. Man beurtheilt diesen Einfluß am besten, indem man jene Sätze an die Namen ihrer Hauptvertreter knüpft. Während Montesquieu die Zunahme der Bevölkerung von dem Zustande der Verfassung und Verwaltung abhängig macht, und Süßmilch bei aller Energie, mit der er die Vermehrung der Bevölkerung für eine Hauptaufgabe des Staats erklärt, doch zuerst die objektiv gültigen Gesetze der Bewegung der Bevölkerung auf bestimmte Zahlen und Tabellen reducirt, stellt Adam Smith den Grundsatz auf, daß nur da, wo ein Lohn ist, der Arbeiter geboren werde, um den Lohn zu verdienen, und auch Malthus endlich wird, ganz abgesehen von seiner Theorie selbst, dennoch das Princip anerkennen, daß jene Gesetze der Bewegung der Zu- und Abnahme der Bevölkerung nicht bloß durch die Aufstellung der mehr oder weniger durchgreifenden Maßregeln der Verwaltung beherrscht werden können, sondern als absolute Gesetze in dem Wesen des persönlichen und natürlichen Lebens und ihrem Gegensatze selbst liegen. Zwar nimmt Justi gleichzeitig die ganze Bevölkerungslehre systematisch in die Staatswissenschaft auf und gibt ihr in der Polizeiwissenschaft ihre Stelle. Allein das Auftreten der selbständigen Bevölkerungslehre, verbunden mit der Thatsache, daß die wirklichen Maßregeln der Verwaltung doch zuletzt ziemlich ohne allen allgemeinen Einfluß seyen, erzeugte doch zuletzt die Grundansicht, daß jede Verwaltung unfähig sey, einen unmittelbaren Einfluß auf die Bevölkerung zu nehmen, sondern daß jede Sorge für die Bevölkerung in ihrer quantitativen Bewegung

nur in der Sorge für die geistigen, volkswirthschaftlichen und staatlichen Bedingungen liege, unter denen sich die Bevölkerung vermehre oder vermindere. Das Bestreben, Vermehrung und Verminderung der Bevölkerung durch die Verwaltung erzielen zu wollen, verschwindet daher mit dem Ende des vorigen Jahrhunderts. Aber nachdem nach Justi's Vorgange das Bevölkerungswesen einmal in die Polizeiwissenschaften aufgenommen ist, erhält es sich auch darin, und um einen Inhalt zu haben, erfüllt es sich statt mit der alten Theorie der Volksvermehrung, die verschwunden ist, jetzt mit den Grundsätzen der Bevölkerungslehre selbst, in ähnlicher Weise, wie man bei den sog. Cameralwissenschaften die Nationalökonomie in die Verwaltungslehre aufnahm. So sehen wir mit dem Anfang dieses Jahrhunderts in der Polizeiwissenschaft statt einer Lehre von der Verwaltung der Bevölkerung vielmehr die Bevölkerungslehre selbst erscheinen, ein systematischer Widerspruch, der zur Folge hatte, daß sie von andern auch in die Nationalökonomie aufgenommen, von noch andern ganz weggelassen ward, während sie selbst, unbekümmert um ihre systematische Stellung, daneben ihren eigenen Weg ging, und sich zum Theil auch wieder — zum drittenmale — in der Statistik Raum schaffte. Das wunderliche Verhältniß, das sich daraus ergab, und das noch gegenwärtig dauert, nach welchem nämlich vermöge der Bevölkerungslehre nachgewiesen wird, daß die Verwaltung für Vermehrung und Verminderung der Bevölkerung eben nichts unmittelbar leisten könne, während unmittelbar darauf gesagt wird, was sie alles trotzdem leisten solle, besteht zum Theil noch fort. Der größte Uebelstand dabei aber war, daß man vermöge jenes Verhältnisses übersah, wie die oben erwähnten Theile der positiven Bevölkerungspolitik, Kindererzeugung, Ehen, Einwanderung und Auswanderung, durch das richtige Verständniß der Bevölkerungslehre in der Praxis ihren Charakter änderten. Sie blieben nach wie vor Gegenstände der Verwaltung der Bevölkerung und werden es beständig bleiben. Allein man faßte sie in der wirklichen Verwaltung nicht mehr auf als Mittel zur Vermehrung oder Verminderung der Bevölkerung, sondern die Verwaltung suchte jetzt ihnen eine Ordnung zu geben, in welcher die Einzelinteressen mit den Gesammtinteressen in Harmonie gebracht werden können, oder, um unsere Auffassung beizubehalten, man machte aus ihnen statt einer Bevölkerungspolitik ein Bevölkerungsrecht. Das ist das gegenwärtige praktische Verhältniß. Und die folgende kurze Darstellung wird zeigen, daß dies rechtliche Moment jetzt das entscheidende ist.

Fassen wir nun dies zusammen, so müssen wir sagen, daß es in unserer Zeit in dem alten und eigentlichen Sinne, nach welchem Vermehrung und Verminderung der Bevölkerung Aufgabe der Verwaltung

ist, gar keine Bevölkerungspolitik mehr gibt, und daß an ihre Stelle die Bevölkerungslehre getreten ist, welche die Bevölkerung als die allgemeinste persönliche Thatsache des Staatslebens in ihrer Bedeutung und ihren Gesetzen für sich zu behandeln hat. An die Stelle der alten Bevölkerungspolitik ist der Grundsatz getreten, daß der Einfluß des Staats auf Abnahme und Zunahme der Bevölkerung künftig nur in dem Einfluß auf die Bedingungen dieser Ab- und Zunahme, der Gesammtheit aller Lebensverhältnisse, liege, und daß die Zahl wie die Dichtigkeit der Bevölkerung sich von selbst nach eben diesen Bedingungen ordne. Alle unmittelbare Thätigkeit der Verwaltung gegenüber der Bevölkerung erscheint daher jetzt nur noch als Bevölkerungsrecht; und wenn wir daher noch eine Scheidung zwischen den Maßregeln der Bevölkerungspolitik und des eigentlichen Bevölkerungsrechts aufrecht halten, so geschieht es in dem Sinne, daß die vier Objecte der Bevölkerungspolitik durch ihre eigene Natur mit der Vermehrung und Verminderung der Bevölkerung in Verbindung stehen, während die übrigen Gegenstände des Bevölkerungsrechts mit dieser Bewegung nichts zu thun haben. Außerdem aber gehören gerade jene Gebiete der Bevölkerungspolitik zu den Theilen des Verwaltungsrechts, die an sich, durch ihre Geschichte und ihre gegenwärtige Stellung, ein nicht geringes eigenes Interesse darbieten.

Für die Beurtheilung der Literatur und Gesetzgebung der Gegenwart ist es vom größten Werthe, die Masse dessen, was in Beziehung auf die Bevölkerungspolitik gearbeitet wird, auf möglichst klare Kategorien zurückzuführen, welche das ganze Gebiet umfassen, und auf welche man alle Arbeiten zurückführen muß. Diese Kategorien sind: die ziffermäßige Statistik der Bevölkerung für sich, dann die Gesetze der Bewegung der Bevölkerung oder des Wechsels ihrer Zahl, und endlich die Frage nach der Aufgabe der Verwaltung gegenüber diesen Thatsachen. Denn es leuchtet wohl ein, daß mit diesen Punkten so ziemlich alle Seiten der Frage wirklich erschöpft sind.

Man kann nun, wie wir glauben, die ganze Auffassung des Bevölkerungswesens in drei große Grundformen scheiden, die natürlich im engsten Zusammenhange mit einander stehen, aber dennoch ihre wesentlich verschiedenen Standpunkte klar genug zeigen.

Die erste ist die rein volkswirthschaftliche der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts, die namentlich von den Engländern vertreten ist. Die zweite ist die sociale, die mit Montesquieu beginnt, aber schon durch Süßmilch in die politische Arithmetik hinüber geführt wird. Die dritte ist die eigentlich populationistische, welcher das Verständniß dessen zum Grunde liegt, was wir am besten mit einem Worte die Physiologie der Bevölkerung nennen.

Die erste Epoche oder Gestalt ist von den Engländern vertreten, deren Arbeiten von hoher Bedeutung sind. Sie beruhen auf der Ueberzeugung, daß

die Zahl der Bevölkerung die Grundlage der Produktivität eines Volkes sei und daß man daher mit Berechnung der Bevölkerung zugleich die Basis des Volksreichthums habe. Aus dieser Auffassung gingen die Arbeiten von Petty, Graunt, seinem großen Nachfolger King, den man als den Vater der politischen Arithmetik bezeichnen kann, und seinen Interpretator Davenant hervor, dessen Werk: An essay upon the probable methods of making a people gainers in the bargains of trade Lond. 1699 alle bisherigen Berechnungen zusammenfaßte, und schon damals zu dem Schluß kam: „das Volk oder die Unterthanen eines Landes sind die erste Materie der Macht und auch des Reichthums desselben" — die erste Bedingung zur Erreichung einer großen Bevölkerung aber seine „liberty and property." Süßmilch hat ihn sehr stark benützt, und gewiß hat auch Montesquieu unter seinem mächtigen Einfluß gestanden. (Süßmilch I. §. 277. II. 552—560.) Wir müssen der Ueberzeugung sein, daß die Darstellung dieser ersten populationistischen Frage eine reiche Quelle auch für die Geschichte der Statistik bieten würde, um so mehr, als ihr Einfluß bis auf Malthus ein vorherrschender gewesen ist, wenn auch Montesquieu und die Deutschen einen andern Gesichtspunkt herbeibringen.

Mit der Mitte des vorigen Jahrhunderts beginnt nämlich allerdings eine neue Richtung. Man muß Montesquieu ohne allen Zweifel als denjenigen betrachten, der das Bevölkerungswesen zuerst vom höheren staatswissenschaftlichen Standpunkt aufgefaßt hat; und auch jetzt noch wird niemand seine Arbeit ohne Nutzen lesen. Er widmet ihm das XXIII. Buch. Es ist bemerkenswerth, daß nicht bloß das vorige, sondern auch das gegenwärtige Jahrhundert auf ihn so wenig Rücksicht genommen hat. Vielleicht daß die Einseitigkeit der Nachfolger das am besten erklärt. Montesquieu braucht nämlich noch nicht den Ausdruck Population, sondern faßt das Bevölkerungswesen sogleich von dem letzten der obenerwähnten drei Gesichtspunkte, dem rein administrativen, auf. (Des lois dans le rapport qu'elles ont avec le nombre des habitants.) Es ist die erste administrative Bevölkerungspolitik, die wir besitzen, und die sich namentlich auf die alte Ehegesetzgebung bezieht (vorzugsweise Ch. 21, römische Ehegesetzgebung). Sein Ergebniß ist principiell, daß „die Bevölkerung von dem Zustand der Gesetzgebung abhängt" — wobei er aber in der That doch nur an diejenige Gesetzgebung denkt, welche sich auf die Vertheilung des Grundbesitzes bezieht. (Ch. XV. Lorsqu'il y a une loi agraire, et que les terres sont également partagées, le pays peut être tres peuplé quoiqu'il y ait peu d'arts.) Er erkennt mit seinem Jahrhundert, dessen Charakter er allerdings in der Depopulation sucht, die Größe der Bevölkerung als einen hochwichtigen Faktor des Wohlseins an, und gelangt Ch. 28 zu dem Satz: die Regierungen mußten, um die Bevölkerungen zu heben, „distribuer les terres à toutes ces familles qui n'ont rien leur procurer les moyens de les défricher et de les cultiver." Das war in der That ein bedeutsames Urtheil nicht so sehr über die Gesetzgebung an sich, als vielmehr über das Verhältniß der ständischen Gesellschaftsordnung und namentlich der Patrimonialherrschaft zur Bevölkerung; ohne es zu wissen, begründete Montesquieu hier den wichtigen Satz, daß die Unbeweglichkeit der Vertheilung des Grundbesitzes die Unbeweglichkeit

der Bevölkerung erzeugt, und daß daher die Entwicklung der Bevölkerung wesentlich von der gesellschaftlichen Ordnung abhängt — nicht durch ihr sociales Princip an sich, sondern durch die aus demselben folgende Vertheilung des Besitzes. Es ist höchst bezeichnend für die folgende Literatur und für die unseres Jahrhunderts, daß nicht einmal Roscher und selbst nicht Mohl in seiner Geschichte und Literatur der Staatswissenschaft (Bd. III. XVI: Geschichte und Literatur der Bevölkerungslehre) auf diesen so bedeutsamen Standpunkt Montesquieu's irgend welche Rücksicht nehmen; ja sie führen ihn gar nicht einmal an. Dennoch hat er im vorigen Jahrhundert wesentlich auf die Auffassungen eingewirkt. Freilich hat er keine Ziffern angegeben, und ist daher direkt mit seinen Nachfolgern nicht zu vergleichen. Denn mit Süßmilch in seiner „Göttlichen Ordnung in den Veränderungen des menschlichen Geschlechts" (erste Ausgabe 1761) beginnt eine wesentlich neue Richtung, obgleich er Montesquieu noch vollständig zu würdigen weiß. Süßmilch ist nämlich der erste, der auf Grundlage ziffermäßiger Angaben dasjenige aufzustellen sucht, was wir die natürlichen Gesetze der Bewegung der Bevölkerung nennen. Er begründet damit die statistische Richtung der Bevölkerungslehre, die alsbald zu einer gewaltigen, selbst die Malthus'sche Bewegung überdauernden Geltung und Ausdehnung gelangt. Seine Bedeutung in dieser Beziehung ist weder von Mohl noch von andern gehörig gewürdigt, und es ist ein ächt deutsches Schicksal, daß Malthus, ohne den alle Deutschen vom Bevölkerungswesen gar nicht reden zu können glauben, seinerseits fast keine Seite schreibt, ohne auf Süßmilch zurückzugreifen. Süßmilch hat mit seinen Gedanken die ganze Hälfte des vorigen Jahrhunderts beherrscht, und Mohl hat das in seiner Geschichte der Literatur wieder ganz übersehen, denn erst in den dreißiger Jahren unseres Jahrhunderts beginnt die neue, rein statistische Richtung der Bevölkerungslehre, welche, mit Bikes, Caspar, Bernoulli und Moser sich auf die rein mathematische Berechnung des Durchschnitts beschränkt, und jeden weitern Gesichtskreis, den nationalökonomischen und am meisten den administrativen, zur Seite schieben. Durch sie ist die Bevölkerungslehre großentheils in die Mathematik gefallen, nicht durchaus zu ihrem Vortheil, und umsonst hat Quetelet, derjenige unter den Statistikern, der den höhern Auffassungen ihr Recht fast allein zukommen läßt, an einem weiteren Gesichtskreis festgehalten, indem er den Menschen nicht als eine ziffermäßige, sondern als eine lebendige Thatsache erfaßte und maß. Es war ein Uebelstand, daß er sein „Système social" (1857) schrieb, ohne sich über das, was er als „social" bezeichnet, recht klar zu sein. Jedenfalls ist die statistische Bewegung mit ihrem streng ziffermäßigen, auf Tabellen sich reducirenden, großen aber einseitigen Werth durch Süßmilch begründet; aber sie ist nicht von ihm in dieser Beschränkung aufgefaßt. Er begriff das Bevölkerungswesen noch zugleich als einen Gegenstand der Verwaltung, und während er in Cap. X. „Von der Bevölkerung eines Staats als nothwendiger Pflicht eines Regenten" spricht, indem „jeder Unterthan einen gewissen Werth hat, und der Staat durch ihn gewinnt oder verliert" (§. 209), geht er so weit, in §. 215 „Vier Hauptregeln" anzunehmen, durch welche die Verwaltung die Bevölkerung befördern kann: 1) Beförderung der Ehen; 2) der ehelichen

Fruchtbarkeit; 3) der Erhaltung der Menschen; 4) Herstellung einer klugen Regierungsform. Im zweiten Theil Cap. XV. nimmt er dann den Gedanken Montesquieu's auf, daß die Bevölkerung mit der gesellschaftlichen Vertheilung des Besitzes innig zusammenhänge. (Von den Ackergesetzen der alten Römer und der klugen Vertheilung des Landes, als dem Grunde ihrer Macht und ihres Ansehens.) In Cap. XVI. („Vortheile der Fabriken in Ansehung der Bevölkerung") entwickelt er dagegen mit vollkommen richtigem Verständniß den Satz, der durch Adam Smith in die europäische Literatur überging, und dessen erste Begründung durch einen Deutschen wieder die Deutschen vergessen haben, daß nämlich die Zunahme der Bevölkerung auf dem Arbeitslohne beruhe. Das nun, was hier in einzelnen, wenig zusammenhängenden Capiteln dargestellt wird, wird fast gleichzeitig von einem nicht minder bedeutenden deutschen Manne, J. H. G. Justi (1. Aufl. 1760) systematisch verarbeitet. Man muß Justi unbedingt als den ersten Theoretiker über die Verwaltung der Bevölkerung anerkennen. Während Montesquieu die Bewegung derselben auf die Verfassung zurückführt, stellt Justi dagegen das erste und gut überlegte System der administrativen Thätigkeit für die Bevölkerung auf (I. Band, 2. Buch); nach ihm besteht die Grundlage dieser Thätigkeit theils in einer guten Regierung („Grundreguln der Bevölkerung"), theils in der Beförderung des Ehestandes; theils beruht sie auf polizeilichen Gesetzen (namentlich wieder Ehestandsgesetzen), theils auf Veranlassung zur Einwanderung. Er weiß dabei sehr wohl, was für die Zählung nothwendig ist (s. unten), und es läßt sich kaum leugnen, daß er im Allgemeinen nicht unter der heutigen Behandlung der Frage steht. So war mit diesen drei Männern die Grundlage der Bevölkerungslehre gelegt, und namentlich die Verbindung derselben auch mit der Nationalökonomie gesichert. Das Gesammtresultat dieser Auffassungen ist der Satz, daß „ein Staat nie zu viel Einwohner haben könne" (Justi) und daß „die Glückseligkeit der Menge des Volks proportionirt sei" (Süßmilch). Diesen Satz, den wir (s. oben) schon vor Montesquieu von den Engländern vom rein volkswirthschaftlichen Standpunkt so energisch ausgesprochen finden, hat man nun (nach Mohl l. l. 470) rein als einen populationistischen, ja als einen für die Wissenschaft „demüthigenden" erklärt. Es gibt keine einseitigere Auffassung. Jene Ueberzeugung ging den Deutschen vielmehr aus der klaren Erkenntniß hervor, die schon Montesquieu ausspricht, daß die strenge ständische Ordnung theils durch die große Ungleichheit der Vertheilung des Grundbesitzes, theils durch die, mit der Grundherrlichkeit verbundene schlechte „Regierung" die Bevölkerung zurückhalte; daß der Mangel an Bevölkerung ein socialer Zustand sei, daß die Vermehrung der Bevölkerung nur als Vermehrung des Bürgerthums gedacht werden könne, und daß daher diese Vermehrung ein Segen für die Staaten sei. Daher vor allen Dingen jenes Drängen nach Bevölkerung, als der Ausdruck des Wunsches nach der materiellen Basis der neuen socialen und freien Ordnung, die man mit richtigem Verständniß in der Zahl der Menschen fand; und darum konnte die Annahme jener Grundsätze keinem Zweifel unterliegen. In diese Bewegung tritt nun der Anfang der dritten großen Epoche, eine zweite Auffassung hinein, die wir die populationistische nennen, obwohl sie in ihrem

tiefern Wesen wieder eine sociale ist. Das war der Gedanke Malthus, das erste, und gleich in seiner ersten Form in großartiger Entwicklung erscheinende Auftreten der Uebervölkerung. Die Theorie Malthus ist zu bekannt, als daß wir sie hier zu wiederholen brauchten. Malthus steht allerdings keineswegs allein da. Schon vor ihm war die Besorgniß vor der Uebervölkerung in England vorhanden: Roscher, Geschichte der englischen Volkswirthschaftslehre, St. 24 und öfter, und auch Quesnay, Max. gen. 26, hält bereits den Werth einer geringern, aber wohlhabenden Bevölkerung höher, als den einer Vermehrung derselben. Allein das ihm wahrhaft Eigenthümliche und im Grunde Furchtbare hat man wenig hervorgehoben. Es war der Satz, daß nicht etwa, wie man gewöhnlich etwas oberflächlich sagt, die Menschheit im Ganzen, sondern daß innerhalb der Menschheit die nichtbesitzende Classe zur Vernichtung durch Hunger von den ewigen und unwandelbaren Gesetzen der Bevölkerungsproduktion verurtheilt sei. Es war das in der That die Form, in der die Gegensätze zwischen den Classen und der neuen staatsbürgerlichen Gesellschaft in der Bevölkerungslehre zur Erscheinung, und mit der letzteren auch plötzlich zur Geltung gelangten. Und nur aus der tiefen, innern Ueberzeugung von der Wahrheit dieser Herrschaft des socialen Gesetzes über die Bevölkerung und ihre Zunahme und Abnahme ergibt sich denn auch die Stellung, welche Malthus zu der alten Bevölkerungspolitik einnimmt. Er verneint sie geradezu; „das Beste ist, uns gar nicht damit zu mühen, dem Menschen in dieser Beziehung eine Richtung geben zu wollen, sondern den Menschen frei nach eigener Wahl handeln zu lassen. Indem wir ihn selbst dafür verantwortlich machen vor Gott, thun wir alles, was ich fordern kann.“ (Essay on popul. VI. chap. 5.) Das war die an sich vollkommen consequente Antwort der freien Populationistik auf die Forderung nach Freiheit und Gleichheit, auf die Forderung nach Anerkennung der Industrie und der Entfaltung der gewerblichen Produktion; es war das mathematisch nachgewiesene Ende der Bewegung, die in der freien Selbstbestimmung die Zukunft der Menschheit fand. Allerdings sagte Malthus nicht, daß der Hungertod der nichtbesitzenden Classe die Folge sei, und allerdings wiederholten seine Anhänger, daß er im Gegentheil nachgewiesen habe, daß trotz seines Gesetzes jenes mathematisch nothwendige Sterben des Ueberschusses ja noch gar nicht eingetreten sei. Allein mit Recht antwortete man ihm, daß nach Malthus eigener Ansicht die Ursache, weßhalb sich das alles nicht verwirkliche, nicht etwa in seinem Bevölkerungsgesetz, sondern in seinen „Hindernissen“ liege, die eben so schlimm seien als der Hungertod, dessen Nothwendigkeit er bewiesen habe. Und so steht die Theorie von Malthus an der Schwelle der Epoche, welche wir die der staatsbürgerlichen Gesellschaft nennen, als Vertreter der populationistischen Consequenzen der staatsbürgerlichen Gleichheit und Freiheit, und des zweiten, für die eigentliche Verwaltung dieses Gebietes geltenden Grundsatzes, daß der Staat sich in diese Bewegung so wenig als möglich mischen solle. In diesen beiden Punkten liegt die wahre Bedeutung dieser Theorie, und der ungemeine Einfluß, den sie auf den Gang der Ideen dieses ganzen, der staatsbürgerlichen Gesellschaft angehörigen Jahrhunderts gehabt hat. Und

darin, und nicht in den einzelnen Sätzen dieses Theorems, liegt auch die Potenz, welche die wissenschaftlichen und literarischen Erfolge desselben entschied. Zuerst war es natürlich, daß es in dem Maße mehr Aufsehen und Bedenken erregen mußte, als die staatsbürgerliche Gesellschaft selbst mit ihren Classengegensätzen in dem Unterschied von Besitz und Nichtbesitz mehr ausgebildet war; und daher ist England die Heimath des eigentlichen Kampfes für und gegen diese Theorie, während sie in Deutschland und Frankreich zunächst nur literarische Bedeutung gewann, da hier Industrie und Arbeit noch weit davon entfernt waren, solche Gefahren zu zeigen. Dennoch mußte sie zweitens, da sie denn doch immer der populationistische Ausdruck der industriellen Bewegung der Bevölkerung war und blieb, fast sofort die ganze alte, oben dargestellte, auf den ständisch-populationistischen Verhältnissen beruhende und der Polizeigewalt unterworfene Auffassung des Bevölkerungswesens vernichten. Denn während man in den mathematischen Formeln Süßmilchs, wie den abstrakten Regeln Justi's, es eigentlich nur mit den mathematischen und administrativen Formen des Bevölkerungswesens zu thun hatte, tritt uns in Malthus die ganze Gewalt des herrschenden Elements der staatsbürgerlichen Gesellschaftsordnung, der Besitz, und der ganze Ernst ihres tiefern Inhalts, der Gegensatz der besitzenden und nichtbesitzenden Classe, in der vollen, mathematisch und statistisch unabweisbaren Härte eines Gesetzes der Bevölkerung entgegen. Hier sind es nicht mehr Consequenzen, sondern es ist die lebendige Ordnung selbst, um die es sich handelt, und umsonst war es daher, einfach fortzureden von einer „Glückseligkeit", die so ernste Folgen nach sich ziehen konnte. Und man konnte das um so weniger, als Malthus nicht, wie Süßmilch und Justi, bei allgemeinen Sätzen stehen blieb, sondern mit einer für die damalige Zeit außerordentlichen Kenntniß das Bevölkerungswesen nach den einzelnen Staaten individualisirte. Auch das ist von den Darstellern der Malthus'schen Lehre immer übersehen; und dennoch war es gerade das, was diese Lehre, wir möchten sagen in den einzelnen Staaten heimisch machte und ihr den theoretisirenden Charakter wieder nahm, den die andern Arbeiten ihr gegeben. Natürlich konnten einer solchen, für jedes einzelne Land durchgeführten und doch auf dem Lebensprincip der für alle Länder geltenden Gesellschaftsordnung beruhenden Bevölkerungstheorie die alten formal gewordenen Kathederregeln nicht Stand halten. Und jetzt tritt der Zustand ein, den wir im Text bezeichnet haben. Man vermochte die alten Sätze Justi's nicht wegzuwerfen, und vermochte sich der neuen von Malthus nicht zu erwehren. Den wahren Kern der Sache, die Erscheinung socialer Gesetze in den ziffermäßigen „Gesetzen" oder Durchschnitten der Bevölkerungsbewegung erkannte man aber nicht. Die Folge war, daß, nachdem das Element der Bevölkerung jetzt definitiv in die Vertheilung der wirthschaftlichen Güter gelegt schien, die Nationalökonomie künftig die Bevölkerungslehre einseitig in sich aufnahm, und dazu that denn Say in seinem Handbuch den ersten Schritt. Die Franzosen sind seit Say in dieser Bahn geblieben, und ihnen sind die von der französisch-englischen Schule abhängigen Deutschen, namentlich Rau und Roscher, gefolgt. Freilich hatten sie so wenig wie Mohl das Verständniß der gesellschaftlichen Grundlage der Sache. Allein dennoch war seit Justi die Verwaltung

ein selbständiger Theil der Staatswissenschaft geblieben, und es kam nur darauf an, welche Stellung die ganze Lehre in dieser „Polizeiwissenschaft“ finden werde. Die ältern, wie Sonnenfels, Fischer, Berg, halten sich noch strenge auf dem vormalthusischen Standpunkt, und behandeln daher vorzugsweise die einzelnen administrativen Maßregeln für die Vermehrung der Bevölkerung. Sonnenfels bleibt auch in den spätern Auflagen (I. §. 27 ff.) bei dem einfachen Satze, „daß die Regierung die Bevölkerung auf das Höchste zu treiben bemüht sein soll,“ was den Verhältnissen Oesterreichs vollkommen entsprach, geht aber auf keine einzelnen Maßregeln ein, mit Ausnahme der Zählungen. Fischer kommt in seiner Cameralwissenschaft (Bd. I.) gar nicht zur Bevölkerungspolitik, und beschränkt sich strenge auf das Ordnungsrecht der Bevölkerung. Berg, Handbuch II. Theil, „Recht der Bevölkerungspolizei,“ sieht zwar sehr wohl, daß „ein wohlbevölkerter Staat nicht immer vor andern reich, glücklich und mächtig ist,“ denn „die Volksmenge thut's freilich nicht;“ aber „die Bemühungen der Bevölkerungspolizei können doch dem Staate nie schädlich werden“ und „Uebervölkerung wird nie zu befürchten sein;“ denn „ist die Bevölkerung nur nützlich beschäftigt, so kann man nie sagen, daß der Staat zu viel bevölkert sei.“ Man sieht hier deutlich den, durch die Polizeiherrschaft vermittelten Uebergang von der ständischen zur staatsbürgerlichen Gesellschaft. Berg namentlich ist der Ausdruck der Ansichten, die sich damals bei Betrachtung der dünnen Bevölkerung des flachen Landes in Folge der Grundherrlichkeitsverhältnisse und der darauf beruhenden Vernachlässigung des Ackerbaues ziemlich festgestellt hatten. Diese Ansichten hatte schon Hohenthal (de Politia §. 19) ausgesprochen, und namentlich Arthur Young in seiner „Politischen Arithmetik“ S. 74 mit specieller Beziehung auf den Landbau in Frankreich nachgewiesen. Berg bleibt aber bei diesen allgemeinen Sätzen stehen und geht dann gleich zum Begriff der Bevölkerungspolitik (bei ihm wie noch jetzt Bevölkerungspolizei) über, deren Aufgabe er jedoch schon nicht mehr in der eigentlichen Beförderung der Zahl der Bevölkerung, sondern vielmehr nur in der „Hinwegräumung der Hindernisse der Vermehrung und der Ursachen, welche die Verminderung der Volksmenge bewirken,“ erkennt (1799, S. 19. 20). Er kennt den Malthus noch nicht. Es ist nun ganz erklärlich, daß der letztere nach der zum Theil furchtbaren Entvölkerung, die durch die Napoleonischen Kriege erzeugt ward, in Deutschland anfangs so gut als gar keine Beachtung fand. Soden ist in seiner „Bevölkerungspolizei“ (Nationalökonomie VII. §. 26) vollständig unbedeutend; Jacobs, dessen Bücher alle gedruckte Collegienhefte sind, hat gleichfalls in seiner „Polizeigesetzgebung“ (1809) von dem Bevölkerungswesen nur das Zählungswesen aufgenommen und die Bevölkerungspolitik lieber ganz weggelassen. Pölitz dagegen (Staatswissenschaft, 1827, Bd. II. Volkswirthschaftslehre §. 29) erkennt schon die Möglichkeit, daß „der verarmte Theil der Bevölkerung eine Last der Gesellschaft wird,“ er will alle „künstlichen Mittel zur Vermehrung der Bevölkerung“ beseitigen, fürchtet aber „keine Uebervölkerung;“ er betrachtet dann in der „Staatswirthschaftslehre“ §. 7 ff. die einzelnen Maßregeln der Regierung, und wiederholt das Ganze in der „Polizeiwissenschaft“ §. 33. Man sieht, daß er die weitere Bedeutung der Frage noch nicht geahnt hat. In der

That tritt, trotz der einseitigen und zum Theil unanständigen Vorschläge Weinholds (Von der Uebervölkerung in Mitteleuropa und deren Folgen, 1827. Mohl, l. l. 490), die eigentliche Frage der Malthus'schen Theorie erst mit der Julirevolution und dem in ihr gegebenen Siege der industriellen Capitalien über die alten grundherrlichen Ideen in den Vordergrund, und hier muß man einen Fehler gut machen, den Mohl begangen hat. Die systematische Aufnahme des Malthus'schen Princips in die neue Staatswissenschaft geht von Rau aus (Volkswirthschaftslehre §. 111 ff.); obwohl er sich strenge an die französisch-englische Bearbeitung hält, und vor allem die Freiheit von polizeilicher Bevormundung urgirt. Er traf mit dem letzten Satze die Tendenzen seiner Zeit; aber die Ansichten Malthus' vermochte er nicht zu widerlegen, und ist, indem er sie systematisch in die Nationalökonomie einführt, zugleich der erste, der sie und ihre mathematische Härte umgeht, eine Richtung, in der ihm Roscher (a. a. O.) folgt. Rau faßt dann in der Volkswirthschaftslehre die Bevölkerung wieder nur als „Zahl der Arbeiter" auf. (§. 11 ff.) Das sociale Element entgeht ihm ganz. Mohl endlich in seiner „Polizeiwissenschaft" (Bd. I.) berufen die Sache gründlich zu erforschen, stellt allerdings das erste System der Verwaltung auf, indem er das „Zählungswesen" als vorbereitende Maßregel von den Maßregeln zur Vermehrung der Bevölkerung und den Maßregeln gegen Uebervölkerung scheidet. Die sociale Bedeutung der Sache geht ihm jedoch in der kritischen Beleuchtung der einzelnen Regierungsmaßregeln unter, und die „Massenarmuth" ist ihm nur ein Theil des Armenwesens. Zu einem Abschluß ist diese Theorie nicht gediehen. Daß Mohl in seiner Geschichte auf das von mir aufgestellte Gesetz der Bewegung der Bevölkerung (System der Staatswissenschaft I. S. 112 ff., dem allerdings noch die gesellschaftliche Seite mangelt und das daher eine sehr formale Gestalt hat), wornach die Gefahr der Uebervölkerung dadurch organisch beseitigt wird, daß die Zunahme der Bevölkerung durch die arbeitslose Einnahme aufhört, und nicht durch die Arbeit an sich, sondern durch die Wechselwirkung von gesunder und ausreichender Arbeit geregelt wird, so daß sich die drei mathematischen Grundverhältnisse der Bewegung aller Bevölkerung, Zunahme, Abnahme und Stillstand, im Allgemeinen und selbst örtlich durch die Faktoren: Gesundheit und Quantität der Arbeit und Gesundheit des Klimas bestimmen — keine Rücksicht genommen hat, obwohl es allein die Bewegung beherrscht und erklärt, versteht sich. Dauernd aber ist aus dieser ganzen, von Malthus hervorgerufenen Bewegung im Gebiete der Verwaltung der Bevölkerung eigentlich nur Ein Satz geblieben, den man gegenüber der Härte der ziffermäßigen Tabellendurchschnitte und anderseits in Harmonie mit der ganzen, von den Eingriffen der „Polizei" sich mehr und mehr befreienden Richtung der staatsbürgerlichen Gesellschaft gerne und allgemein annahm: daß der Staat am besten thue, wenn er sich gar nicht um die Bevölkerung kümmere. Malthus hatte diese Beseitigung der Verwaltung noch auf das Gewissen der Einzelnen zurückgeführt; die Neuern dagegen begründen sie einfach auf die Gesetze der Bewegung der Bevölkerung, und haben sich damit, aufrichtig gestanden, die Sache bequem gemacht. Denn diese Gesetze der Bewegung sind eben keine Gesetze, sondern Durchschnitte aus statistischen Beobachtungen,

und mithin nur Wirkungen der Ursachen, aus denen jene statistischen Thatsachen entstehen; und die Frage bleibt, ob dann der Staat als Verwaltung mit diesen Ursachen nichts zu thun haben solle. So weit nun diese Frage auftritt, so weit wird sie im Allgemeinen nur dahin beantwortet, wie es die frühere Zeit gethan (s. oben); die Verwaltung soll nicht unmittelbar eingreifen. Allein in der Ungewißheit, ob man dann die Verwaltung ganz ausschließen solle, bleibt man nach Mohls Vorgange dabei, die einzelnen der Bevölkerungspolitik angehörigen Maßregeln zu untersuchen, und mit Recht; nur schiebt man den Schwerpunkt der Sache mehr und mehr aus der Nationalökonomie und der socialen und administrativen Frage hinaus in die Statistik. Die Ergebnisse der letztern sind es, welche für den Kern der Sache seit 20 Jahren als wesentlich maßgebend erschienen. Die geschmackvollste Arbeit, welche diesen, alle Standpunkte in sich aufnehmenden und jeden einzelnen scharf beleuchtenden, aber zu keinem einheitlichen und organischen Princip für die Verwaltung gelangenden Standpunkt unserer Zeit wohl am besten und mit großer Umsicht darlegt, ist ohne Zweifel J. Gerstner, die Bevölkerungslehre (Grundlehre der Staatsverwaltung II. Bd. 1. Abth. 1864). Das Resultat ist, daß die Verwaltung im Ganzen den Gang der Dinge nicht ändern könne, und ebenso es auch mit Maßregeln für das Ganze nicht versuchen solle; daß dagegen einzelne Maßregeln ihren besondern Werth behalten. Wir stimmen dem natürlich bei. Aber der weitere Gesichtspunkt, daß die Bewegung der Bevölkerung von den gesellschaftlichen Ordnungen abhängt, daß die Bevölkerung der Geschlechtsordnung stabil ist, daß die ständische Ordnung in dem Grade mehr die Verminderung der Bevölkerung erzeugt, in welchem sie sich strengere Unterschiede bildet, und daß die staatsbürgerliche Ordnung die Vermehrung der niedern Classe und die Verminderung der höhern bedingt — alles auf die obigen Faktoren von Arbeit in Maß und Art zurückgeführt — wird erst künftig die Bevölkerungslehre zu einer organischen Wissenschaft machen, und sie von der Dienstbarkeit befreien, in der sie jetzt zur ziffermäßigen Statistik steht. Quetelet hat das in seinem Système social geahnt; möge es uns verstattet sein, diese Anschauung hier zu bestimmter wissenschaftlicher Formel zu gestalten.

Die einzelnen Maßregeln und Aufgaben der Bevölkerungspolitik.

Es wird sich aus der obigen Darstellung ergeben haben, daß der Standpunkt, den die gegenwärtige Verwaltung in Beziehung auf die Bevölkerungspolitik einnimmt, ein wesentlich anderer als der des vorigen Jahrhunderts ist. Die Verwaltung will keine unmittelbare Einwirkung auf die Bewegung der Bevölkerung; sie soll nur noch die allgemeinen persönlichen und volkswirthschaftlichen Bedingungen, unter denen sich das richtige Maß der Bevölkerung von selbst herstellt, sichern. Die Frage nach der Ueber- und Untervölkerung (wie sie neulich Gerstner genannt hat) ist keine Frage für die Verwaltung, sondern eine statistisch-

theoretische Voraussetzung ihrer Thätigkeit, und diese Thätigkeit selbst scheint nun in Folge des obigen Standpunktes zu verschwinden. Es muß daher jetzt die Frage entstehen, ob denn die Verwaltung überhaupt noch bestimmte administrative Aufgaben der Bevölkerungspolitik haben kann?

Diese — bisher eigentlich nicht gestellte — Frage muß nun in folgender Weise beantwortet werden.

Es ist zuerst richtig, daß sich das wahre Maß und die wahre Vertheilung der Bevölkerung durch die großen organischen Gesetze der Bewegung der Bevölkerung von selbst regelt, und daß es vergeblich und falsch ist, auf den Gang dieser Gesetze einwirken zu wollen.

Die Aufgabe der Verwaltung beginnt dagegen erst bei den Formen, in denen sich diese Bewegung äußert. Diese Formen sind: die Ehen, die Kindererzeugung, die Einwanderung und die Auswanderung.

Die Verwaltung vermag es nun nicht, diese Erscheinungen in der Weise zu beherrschen, daß durch sie die Bewegung der Bevölkerung bestimmt und beherrscht werde. Allein sie vermag es, diese Erscheinungen so zu ordnen, daß in ihnen das Einzelinteresse mit dem Gesammtinteresse in Harmonie steht. Die Verwaltung, indem sie sich darauf beschränkt, muß im Uebrigen von dem Princip ausgehen, daß die Zunahme und richtige Vertheilung der Bevölkerung keine auf dieselbe speziell berechneten Maßregeln zulasse, sondern einzig und allein durch das Vorhandenseyn der allgemeinen Bedingungen der volkswirthschaftlichen Entwicklung erzeugt werde. Es gibt keine andere allgemeine Bevölkerungspolitik, als die, welche in der rationellen Verwaltung überhaupt gegeben ist.

Dagegen fordert jede jener einzelnen Erscheinungen ihr eigenes Recht, wie sie ihre eigene Geschichte hat. Es kann daher auch keine einheitliche Gesetzgebung über die Bevölkerungspolitik geben, und selbst die Wissenschaft derselben, sofern sie nicht wieder Bevölkerungslehre ist, hat nur die allen einzelnen Maßregeln gemeinschaftliche Auflösung derselben in jenes obige allgemeine Princip zum Inhalt.

Der geschichtliche Entwicklungsgang der administrativen Auffassung der Bevölkerungspolitik als Ganzes beruht nun ohne Zweifel auf dem allgemein durchgreifenden Satz, daß die Zahl der Bevölkerung erst dann Gegenstand der öffentlichen Thätigkeit wird, wenn die Staatsgewalt sich des Interesses bewußt wird, das sie an diesem Zahlenverhältniß hat. Das aber tritt nur in zwei Fällen ein. Erstlich da, wo es sich um die militärische Macht des Staats handelt, zweitens da, wo die Bevölkerung als Basis der volkswirthschaftlichen Kraft des Staats angesehen wird. Das erste fordert wieder eine militärische

Organisation, welche einen regelmäßigen Bedarf von Mannschaft für das Heer setzt. Das zweite will dagegen, daß die Steuereinnahme eine regelmäßige werde. Im ersten Fall fordert man die Vermehrung wegen der Macht, im zweiten wegen des Reichthums. Man muß nun sagen, daß die Bevölkerungspolitik, die wir unter den römischen Kaisern entstehen und seit dem 17. Jahrhundert mit Ludwig XIV wieder auftreten sehen, eine militärische ist; daß sie aber mit der Mitte des 18. Jahrhunderts eine volkswirthschaftliche wird. Bis zum 19. Jahrhundert aber bleibt in allen einzelnen Maßregeln noch immer der Gedanke maßgebend, daß die Verwaltung denn doch durch ihre Maßregeln wirklich auf die Bewegung der Bevölkerung einen wesentlichen Einfluß nehmen könne und solle. Erst mit dem 19. Jahrhundert verschwindet diese Hoffnung. Es ergibt sich daraus, daß, wie es die Natur der Sache fordert, die Bevölkerungspolitik stets dieselben Gebiete beibehält (Ehen, Kinder, Einwanderung, Auswanderung), daß sie aber ihre Maßregeln in Princip und Form in Beziehung auf dieselben wesentlich ändert. Bis zum 19. Jahrhundert will man jene Erscheinungen direkt erzeugen oder hindern; mit dem 19. Jahrhundert will man sie nur noch ordnen. Es hat daher die Bevölkerungspolitik in beiden Hauptstadien ihrer Entwicklung denselben formalen Inhalt, aber einen wesentlich andern Geist. Und eine richtige Darstellung derselben muß daher diesen Unterschied unbedingt festhalten und klar machen. Das ist es eigentlich, was wir für unsere Aufgabe halten. Der große Fehler, den Mohl begeht und dem Gerstner sich gleichfalls nicht entzogen hat, besteht darin, diesen Unterschied nicht erkannt und festgehalten zu haben. Dadurch ist ihre Darstellung bei aller Richtigkeit der einzelnen Angaben das, was man unpraktisch nennt; denn nur die Geschichte ist wahrhaft praktisch. Namentlich Gerstner verwechselt die obigen Formen der Bewegung und die volkswirthschaftlichen Gesetze derselben nur zu oft mit dem, was die Verwaltung ihrerseits in Beziehung auf jene Erscheinungen thut oder zu thun hat, und daher ist auch bei ihm die Darstellung des öffentlichen Rechts keine vollständige. Wir werden im Einzelnen darauf zurückkommen.

I. Das öffentliche Eherecht.

Begriff und Inhalt desselben.

(Die beiden Gebiete desselben, das Recht der Eheconsense und das Recht der Ehebeförderung. — Das historische Princip der Entwicklung dieses Rechts.)

Die Ehe ist die natürliche Quelle aller Bevölkerung. Alle Wünsche und Maßregeln, welche die Zu- und Abnahme der Bevölkerung betreffen,

müssen sich daher vor allen Dingen auf die Ehe beziehen. Sie muß zunächst und vor allem als das eigentliche Gebiet der Bevölkerungspolitik und alle andern als ihr untergeordnet angesehen werden. Das nun ist in der historischen Entwicklung der letztern auch wirklich der Fall. Nur ist dieß Verhältniß vermöge des allgemeinern Wesens der Ehe nicht so einfach; dieselbe enthält vielmehr eine Reihe von andern Beziehungen zugleich, und alle diese Beziehungen haben allerdings einen gewissen, mehr oder weniger direkten Einfluß auf die populationistische Bedeutung der Ehe. Es hat daher für die Theorie von jeher große Schwierigkeit gehabt, die Ehe und das Eherecht einmal aus dem reinen Standpunkt der Bevölkerungspolitik zu betrachten, obwohl die Gesetzgebung dieß recht wohl verstanden hat. Wir finden vielmehr in der Theorie eine fast durchgreifende Vermengung der verschiedensten Dinge, selbst wo es sich um die specielle Beziehung der Ehe zur Bevölkerung handelt, und daher auch keine klare Uebersicht über das, was wir das System des öffentlichen Eherechts nennen. Trotz der Abneigung unserer Zeit, bei entschiedener Forderung nach definitiven Resultaten in allen andern Wissenschaften feste Begriffsbestimmungen gerade in der Staatslehre annehmen zu wollen, müssen wir dennoch darauf bestehen, daß man auch hier dieselben anerkenne. Denn ohne sie gibt es nun einmal keine Wissenschaft.

Die Ehe ist zuerst ein physiologisches, dann ein ethisches und endlich ein privatrechtliches Verhältniß. Das erste enthält die organische Einheit der Einzelnen durch das natürliche Element des Geschlechts, das zweite dieselbe durch das geistige Element des psychischen Lebens, das dritte diese Einheit durch die Gemeinschaft des rechtlichen Willens beider, als Persönlichkeit selbständiger Ehegatten. Derjenige Theil dieser Gemeinschaft, der das wirthschaftliche Leben umfaßt, bildet den volkswirthschaftlichen Begriff der Hauswirthschaft. Alle diese Verhältnisse, dem Begriffe der Ehe inwohnend, sind allerdings von höchster und unbezweifelter Wichtigkeit, aber sie gehören der Bevölkerungslehre nicht an; viel weniger der Bevölkerungspolitik. Es hat das sehr bestimmte Gebiet der letztern in hohem Grade verwirrt, daß die Theorie sich verpflichtet geglaubt hat, jedesmal über jene großen Fragen zu reden, sowie es sich um die Ehe als Theil der Bevölkerungslehre gehandelt hat. Man muß, will man mit der letztern zu einem faßbaren Resultat gelangen, sich darüber einig werden, daß man innerhalb der Bevölkerungspolitik die Ehe eben nur von dem Standpunkte aus behandeln soll, von dem sie der Frage nach den Maßregeln angehört, welche die Verwaltung vermöge ihrer Bestimmungen über die Ehe für die Zunahme oder Abnahme der Bevölkerung ergreift. Die Ehe

als Gegenstand der Bevölkerungspolitik gehört nur mit diesen Bestimmungen der letztern an; und die Gesammtheit der hierauf bezüglichen Bestimmungen nennen wir das öffentliche Eherecht.

Steht diese Beschränkung fest, so ergeben sich zunächst zwei wesentlich verschiedene Gebiete dieses öffentlichen Eherechts (oder des geltenden Eherechts im Verhältniß zur Bevölkerungspolitik) und nicht eines, wie man bisher angenommen hat. Es frägt sich nämlich offenbar zuerst, ob die in der Ehe enthaltene Gründung einer Familie als Grundlage aller Bewegung der Bevölkerung der ganz freien Selbstbestimmung der Gatten überlassen oder einer Zustimmung der Gemeinschaft unterworfen werden soll; — es frägt sich aber zweitens, ob die Gemeinschaft direkte Maßregeln zur Beförderung der Ehen ergreifen soll, um durch die Ehen die Bevölkerung zu vermehren. Es ist durchaus falsch, nur das letztere als Gegenstand dieses Theiles der Bevölkerungspolitik aufzustellen. Im Gegentheil ist der erste Theil nicht bloß derjenige, der am ersten entsteht und seiner Natur nach ewig dauern wird, sondern derselbe ist auch praktisch unendlich viel wichtiger als der zweite. Das wirklich geltende öffentliche Eherecht enthält daher auch zu allen Zeiten die Gesammtheit von Bestimmungen, welche in einem gegebenen Zeitpunkte für beide Gebiete des öffentlichen Eherechts gelten. Diese beiden Gebiete nennen wir nun das öffentliche Recht der Eheconsense und das öffentliche Recht der Ehebeförderung. Und beide müssen daher als ein Ganzes betrachtet werden.

Ohne Zweifel ist nun dieß Ganze zugleich ein inneres, das heißt, es ist seinem Wesen nach ein System. Es ist daher das dieses System in den verschiedenen Zeiten beherrschende Princip festzustellen, da sowohl das Verständniß des letztern als des erstern bisher mangelt.

Die öffentlich rechtlichen Bestimmungen über beide Gebiete des öffentlichen Eherechts nämlich gehen naturgemäß von der Gemeinschaft selbst aus. Sie werden daher auch natürlich von der Gestalt, der Ordnung, dem Lebensprincip eben dieser Gemeinschaft bestimmt und beherrscht sein. Sie werden daher einen immanenten Theil des Rechts derselben bilden. Dieß Recht der Gemeinschaft aber ist seinerseits wieder nothwendig der Ausdruck der Gesellschaftsordnung, welche sich ihre Gemeinschaft oder ihren Staat bildet. Und wie wir daher im Allgemeinen sagen, daß jede Gesellschaftsordnung eine nur durch ihr eigenes Wesen verständliche Verwaltung sich erzeugt, so hat auch jede Gesellschaftsordnung das ihr eignende, auf ihr beruhende Eherecht überhaupt und speciell das ihr entsprechende öffentliche Eherecht gebildet. Jedes positive öffentliche Eherecht, oder speciell jedes Eheconsens- und jedes Ehebeförderungs-

und Verbotsrecht muß daher auf die gesellschaftliche Grundlage zurückgeführt und durch sie erklärt werden; denn der Staat ist wesentlich der persönliche Vertreter der gesellschaftlichen Organisation. Man wird bei genauerer Betrachtung sogar finden, daß jede Gesellschaftsordnung nicht bloß ihre eigenthümliche rechtliche, sondern auch ihre eigenthümlich ethische Auffassung der Ehe hat, die, durch das Unwandelbare im Wesen der Persönlichkeit an sich unwandelbar gegeben, dennoch stets den Ausdruck des Geistes der Gesellschaftsordnung in einem hochwichtigen Punkte bildet. Und somit wird es denn auch wohl nicht bezweifelt werden, daß endlich auch die Geschichte des Eherechts im Allgemeinen und die Geschichte des öffentlichen Eherechts im Besondern nur auf der historischen Entwicklung der Gesellschaftsordnung beruhen kann.

Dies nun ist unser Standpunkt. Wir müssen die bisherige Behandlung des Gegenstandes deßhalb für eine einseitige halten. Das Folgende soll den Versuch machen, die organische Auffassung an die Stelle der kritisch-administrativen zu setzen, wie sie gegenwärtig noch vorliegt.

Wir haben den obigen Standpunkt hervorgehoben, weil für die bisherige Behandlung des öffentlichen Eherechts zwei Dinge charakteristisch sind; zuerst der Mangel einer historischen Auffassung, und dann die höchst einseitige Behandlung des Rechts der Eheconsense. Das was die historische Behandlung vertritt, besteht in dem einfachen Anführen historischer Beispiele, namentlich aus dem römischen Recht, mit dem Montesquieu voranging, das aber schon bei Süßmilch wieder in den Hintergrund tritt, bei Justi ganz verschwunden ist. Die spätere, gegenwärtig namentlich bei Roscher vorhandene Form bloßer Sammlungsnotizen hat natürlich wenig wissenschaftlichen Werth. — Den Grund daher, daß man das ganze so wichtige Gebiet der Eheconsense, das ja doch unzweifelhaft hieher und weder in das Privatrecht noch in die Polizei gehört, so einseitig behandelt hat, weiß ich nur darin zu suchen, daß man überhaupt unter Bevölkerungspolitik vermöge des ganzen Ganges ihrer theoretischen Entwicklung eben nur die polizeilichen Maßregeln zur Vermehrung der Bevölkerung gesehen, und daß die auf den Durchschnittsrechnungen beruhende neuere Bevölkerungslehre überhaupt keinen Anlaß gefunden hat, sich mit dieser, dem positiven Recht angehörigen Seite der Frage zu beschäftigen. Man kann daher sagen, daß schon seit Justi die ganze Lehre von den Eheconsensen nur als Darstellung der Heirathsverbote auftritt, und daher mit den letztern verschwinden würde, obwohl das Recht der Eheconsense bestehen bleibt. Es kommt mithin darauf an, dem letztern seine dauernde Stellung zu sichern. Dieß kann aber nur auf Grundlage historischer Auffassung geschehen.

Wesen des öffentlichen Rechts der Eheconsense.

(Dasselbe muß als ein, in der Gesellschaftsordnung begründetes System betrachtet werden. Daher sind die vier Hauptformen desselben zu unterscheiden: das öffentliche Recht der Geschlechtsordnung, der ständischen Ordnung, der polizeilichen Epoche, und der staatsbürgerlichen Gesellschaft.)

Scheidet man nun die Eheconsense von den populationistischen Beförderungsmitteln der Ehe, so beruhen die ersteren darauf, daß das Eingehen der Ehe ihrem Inhalte und ihren Folgen nach an sich ein öffentlicher Akt ist. Sie ist es theils durch das Austreten aus der Familie und das Gründen einer neuen; sie bildet neue, über die Ehegatten hinausgehende Rechtsverhältnisse; sie erzeugt Verpflichtungen der Gemeinschaft, und mit diesen das natürliche Recht der letzteren, einen Einfluß auf das Eingehen der Ehe zu üben, und wird damit selbst ein Theil des öffentlichen Rechts. Dieß Recht aber ist innig mit den Elementen der öffentlichen Ordnung selbst verschmolzen, die wir in Familie, Beruf, Besitz und persönlicher Freiheit finden. Jede Berechtigung der Gemeinschaft, die Eingehung der Ehe bestimmen zu wollen, muß den Rechtstitel für diese Beschränkung der persönlichen Freiheit in dem Wesen der Gemeinschaft selbst finden. Mit diesem ändert sich daher sowohl dieser Rechtstitel als der Inhalt jener Bestimmungen, und so entsteht das System der öffentlich-rechtlichen Eheconsense, das wir kurz charakterisiren werden.

Dieß nun hat zunächst drei große Grundformen. Es gibt ein Recht der Eheconsense der Geschlechterordnung, der ständischen Ordnung und der staatsbürgerlichen Gesellschaftsordnung. Allein es ist auch hier festzustellen, daß diese drei Formen dieses Rechts so wenig scharf von einander geschieden sind, wie die socialen Grundformen, auf denen sie ruhen. Es ist auch hier vielmehr der Satz durchgreifend, daß, wie erst alle drei Grundformen zugleich den vollen Organismus der Gesellschaft bilden, so auch das Recht der Eheconsense jeder folgenden Form das der vorhergehenden so weit in sich aufnimmt, als es nicht mit ihrem Princip in Widerspruch steht. Das gegenwärtig geltende System ist daher kein einfaches, sondern besteht aus der Verschmelzung der früheren Rechte zu einem, durch das Princip der staatsbürgerlichen Freiheit modificirten Ganzen, und der Gang der Geschichte dieses Rechts ist daher eben diese organische Verschmelzung aller drei Grundformen durch die Macht der Principien, welche die Gegenwart beherrschen. Wir werden daher jeden Theil für sich bis zu derjenigen Gestalt bezeichnen, welche er durch seine Aufnahme in unsere Gesellschaftsordnung empfangen hat.

1) Das öffentliche Eherecht der Geschlechterordnung.

(Das väterliche Consensrecht und der neue Charakter desselben. — Das Hagestolzenrecht.)

Das öffentliche Eherecht der Geschlechterordnung beruht darauf, daß nicht der Einzelne, sondern die Familie als öffentlich rechtliche Persönlichkeit gilt. Das erzeugt zwei Folgen, welche zum Theil in der Sitte, zum Theil aber auch in förmlichen Gesetzen zur Erscheinung kommen. Die erste ist die, daß die Bewilligung des Familienhauptes die unbedingte Voraussetzung der Eingehung der Ehe ist. Eine Ehe ohne dieselbe ist vollkommen unmöglich. Die zweite Folge aber ist die, daß der Einzelne, so wie er selbständig ist, die Pflicht hat, eine Ehe einzugehen. Der juristische Ausdruck der individuellen Selbständigkeit ist darnach das sui juris esse; der sociale Ausdruck dagegen ist, daß jeder homo sui juris als pater familias betrachtet wird. Die Ehelosigkeit ist daher nicht im Widerspruch mit dem Wunsche, die Bevölkerung wachsen zu sehen, sondern vielmehr im Widerspruch mit dem innersten Princip der Geschlechterordnung, die eben eine einzeln stehende Persönlichkeit überhaupt nicht anerkannte, sondern nur die Familie. Aus der Geschlechterordnung geht daher jenes eigenthümliche Rechtsverhältniß hervor, das wir das „Hagestolzenrecht" nennen. Dasselbe hängt nicht mit der Bevölkerungsfrage, sondern mit dem Principe der Geschlechterordnung zusammen; das Kinderrecht (siehe unten) tritt erst später aus ihm eignenden Gründen hinzu. Die Nichtverheirathung des Mannbaren ist ein Bruch der gesammten gesellschaftlichen Ordnung, und der Staat hält sich daher für vollkommen berechtigt, die Verehelichung gesetzlich zu erzwingen, oder doch dieselbe mit großen Nachtheilen zu belegen. So war es schon in Sparta und Athen, und denselben Standpunkt finden wir bei den Römern durchgeführt, die freilich ihrerseits das ganze Ehewesen wie alles andere wesentlich vom juristischen Gesichtspunkt aus in der Theorie behandeln. Die germanische Welt, die die Geschlechterordnung nie ganz bei sich aufgegeben, aber auch seit der Völkerwanderung nie ganz hat festhalten können, hat nun die obigen Grundsätze allmählig umgestaltet. Das Recht zum Eheconsens von Seiten des Familienhauptes ist allerdings grundsätzlich beibehalten, allein durch die Lehren der Kirche modificirt; es kann eine Ehe geben ohne Consens, und der Consens hört auf, mit der Mündigkeit Bedingung der Ehe zu sein. Das Rechtsverhältniß der Hagestolzen lebt im Verständniß der Germanen fort, allein durch seinen Widerspruch mit dem Princip der freien Persönlichkeit geht es, wenn auch nur allmählig, unter, um so mehr, als die administrative Ehebewilligung (siehe unten)

mit dem Auftreten der polizeilichen Verwaltung sich mehr und mehr Raum verschafft. Die Rechtsbestimmungen über den Eheconsens der Familie haben daher ihren socialen Charakter verloren, und sind ganz in das Privatrecht übergegangen. Aber auch hier hat der Gedanke der freien Selbständigkeit durchgegriffen, und der elterliche Eheconsens ist nicht mehr die rechtlich-absolute Bedingung, sondern hat vielmehr den Charakter eines vormundschaftlichen Aktes, weßhalb denn auch zum großen Theil die Vorschriften der vormundschaftlichen Verwaltung auf dieselbe angewendet werden. Von dem ganzen öffentlichen Eherecht der Geschlechterordnung ist daher in der staatsbürgerlichen Gesellschaft eigentlich nur der Satz übrig geblieben, daß der Vater in Beziehung auf den Eheconsens der natürliche Vormund seines Kindes ist. Und das ist wohl der erste Grund, weßhalb die Lehre vom Eheconsens ganz aus den Staatswissenschaften überhaupt, und speziell aus der Bevölkerungslehre verschwunden ist, obwohl sie ihre Stelle mit Recht darin fordern darf. — Die Grundsätze, welche in Sparta galten, beruhen auf dem von Plutarch (Lykurg 25) so gut ausgesprochenen Satze: „*τους πολιτας μη βουλεσθαι, μηθ' επιστασθαι κατ' ιδιαν ζην.*" (S. Herrmann, Griechisches Alterthum, I. 27 und Montesquieu, V. 2.) Das athenienfische Eherecht bei Herrmann ib. §. 119. Die *αγχιστεια* ist der griechische gesellschaftliche Begriff der Familie (s. namentlich Note 12.) — Aristoteles hat in seiner Weise die ganze Frage vom rein politischen Standpunkt, speziell in ihrer Beziehung zur Verfassung aufgefaßt, und vielleicht ist der bezeichnete Abschnitt (Pol. II. Capitel 6) der bedeutendste seines ganzen Werkes. Wie viel Jahrhunderte haben wir gebraucht, um auch nur so viel von der Bedeutung des Erbrechts und der Vertheilung des Besitzes, namentlich in den Händen der Frauen, zu erkennen, als dieser Mann schon damals zu sagen verstand! Und wie tief muß die Umgestaltung unserer Staatswissenschaft noch gehen, ehe wir ihn nur erst wieder vollständig erreichen! Noch immer sind wir in unserer Wissenschaft nicht viel weiter, als bis zu der schon von Montesquieu ausgesprochenen, von der deutschen Wissenschaft im vorigen Jahrhundert aufgenommenen Erkenntniß, daß das Uebermaß des Grundbesitzes in Einer Hand auch für die Bevölkerung schädlich sei, was schon Moser (Landeshoheit in Polizeisachen, S. 30 und 31) so kräftig ausspricht, und was dann von andern wie Winkler (Verkleinerung der Bauerngüter Seite 56), Berg (Staatswissenschaftliche Versuche, II. 22, und dessen Polizeirecht, Buch III. 2. 2) wiederholt wird, ohne zu einem systematischen Verständniß zu kommen. Hat doch auch das, was in meiner Geschichte der socialen Bewegung (Bd. I, Einleitung) über die

organische Bedeutung des Besitzes gesagt und nachgewiesen wird, für die Staatswissenschaft bisher keine weiteren Forschungen hervorgerufen! Das Geschlechterrecht der germanischen Eheconsense unterscheidet sich indeß wesentlich von der alten Welt dadurch, daß der Sohn freier ist, während die Tochter völlig in der patria potestas steht, und „weggegeben" wird. Eine juristische Formulirung empfängt dagegen das germanische Recht erst mit dem Lehnsrechte, und dem Kampfe, den das spätere öffentliche Eherecht gegen dasselbe erhebt, und der dem letzteren seine so merkwürdige Doppelgestalt gegeben hat. Nur im Hagestolzenrecht erhält sich noch das alte Geschlechterrecht. Der Grundgedanke der letzteren, daß nicht der Einzelne, sondern erst die Familie die staatliche Persönlichkeit ist, erscheint in vielen aber dennoch vereinzelten Erscheinungen, wie in dem Princip vieler Stadtrechte, daß die Verheirathung zu den öffentlichen Aemtern, zum Meisterrechte und andern Ehrenstellen Bedingung sein solle. Freilich verlor sich dadurch das Bewußtsein, daß es sich hier um eine sociale Frage handle, und diese wie so manche andere Sache sind vollständig in die eigentliche Jurisprudenz, wo sie durch Wernher (Dissert. de jure Hagestolziatus, 1724) 'und besonders durch Ludewig zu einem eigenen juristischen Gebiet wird (De Hagestolziatu, 1727), später Freytag (Hagestolziatus ex antiquitate illustratus, 1786), während sie fast gleichzeitig in dem Rechtssysteme ihren Platz findet. (Selchow, Elem. pr. Germ., S. 290; Runde, deutsches Privatrecht, 559.) Das Hagestolzenrecht verschwindet mit dem Anfange des vorigen Jahrhunderts, theils durch ausdrückliche Gesetze wie in Brandenburg 1731, Braunschweig-Wolfenbüttel 1727, aufgehoben (Berg, Polizeirecht, Bd. III. 2. 2, S. 25), theils ist es „heutzutage größtentheils abgekommen und wird meist noch unter den Bauern (den Resten der Geschlechterordnung!) und Leibeignen (übergegangen auf die Grundherrschaft) in einigen Orten angetroffen." (Fischer, Cameral- und Polizeirecht, I. §. 569.) Doch will Süßmilch noch die Hagestolzen nicht dulden (Cap. II. §. 233), und noch Luden in seinem Handbuch der Staatsweisheit oder Politik (I. 404) sie bestrafen. Gerstner (S. 214) hält es noch für gut, diese Vorstellungen zu bekämpfen. — Hugo Grotius trägt dann die Frage nach dem Recht des väterlichen Consenses ins Naturrecht hinüber, und seine Ansicht darf als diejenige angesehen werden, durch welche sich das neue staatsbürgerliche Princip des vormundschaftlichen Consensrechts des Vaters von dem alten strengen des Geschlechterrechts scheibet. „Quod autem a Romanis aliisque constitutum est, ut quaedam nuptiae quia consensus patris defuit, irritae sint, non ex natura est, sed ex juris conditorum voluntate," (de Jure Belli et Pacis, II. V. 10). Dann:

conjugia contrahere cum populo negari non potest, nisi delictum praecesserit (II. n. 21). Dabei erkennt er das kirchliche Eherecht vollkommen an. Von da an verschwindet der alte Standpunkt, ohne daß man ihn eigentlich recht verstanden hätte. Die Frage dagegen nach der Ehe zwischen Freien und Unfreien bleibt; sie gehört aber eigentlich nicht ins Geschlechterrecht, sondern in das ständische Eherecht, bei welchem wir darauf zurückkommen.

II. Das öffentliche Eherecht der ständischen Ordnung.

(Die drei Formen und Stadien derselben bis zur neueren Zeit: das Eherecht der ständischen Unterschiede, des ständischen Besitzes (Lehnrecht), und des ständischen Berufes.)

Das öffentliche Eherecht der ständischen Ordnung ist nicht wie das der Geschlechterordnung ein an sich einfaches. Es erscheint vielmehr als ein zum Theil sehr ausgebildetes System von Rechtssätzen, und dieß System beruht auf den drei Elementen, welche den Inhalt der ständischen bestimmen, dem Elemente der Freiheit, dem Elemente des ständischen Besitzes, und dem des eigentlichen Berufes. Jedes dieser Elemente hat sein Eherecht erzeugt, und hat daher auch seine eigene Geschichte; von dieser Geschichte aber ist nur ein dem Umfange nach sehr geringer Theil in die staatsbürgerliche Ordnung übergegangen.

1) Das öffentliche Eherecht zwischen Freien und Unfreien. Das reine ständische Eherecht.

Die Frage nach dem Rechte der Ehe zwischen Freien und Unfreien gehört erst dem germanischen Recht. Der römische Begriff der Sklaverei schloß natürlich die Ehe zwischen dem Ingenuus und servus aus, und sowohl die Pandekten als Constantin (l. 3. 7. Cod. de incest. et inut. nuptiis 5. 5) und ihnen gemäß selbst Justinian (l. 28. Cod. de nupt. 5. 4) sagen einfach „cum ancillis non potest esse nuptium.“ Allein das germanische Recht kennt zwar Unfreie, aber keine Sklaven, und die Ehe ist gleich anfangs eine christliche Institution. Damit entstand die Frage, ob hier eine Ehe stattfinden könne. Obgleich nun die alten strengen Geschlechter lange aufgelöst waren, blieb der Geschlechterstolz lebendig. „Claritas generis,“ sagt die Lex Wisig. V. 7. 17, bei der generosa nobilitas „sordescit commixtione abjectae conditionis,“ darum sollen solche Heirathen „verboten“ sein; man sieht deutlich den Einfluß der römischen Bestimmungen des Cod. Theod. („clara nobilitas indigni consortii foeditate inlescit“ T. p. m. 596. ed. Lugd. 1593).

Dieß Verbot läßt aber im Grunde das Verhältniß nach einer solchen Ehe unentschieden. Daher treten andere Gesetze viel bestimmter auf. Der Zorn der Geschlechter fordert bei den Longobarden den Tod bei der Frau (L. Longobard. II. 9. 2. et illam, quae servo fuerit consortiens, habeant parentes potestatem occidendi — und thun sie es nicht, so soll der Gastaldus Regis sie zu den ancillis geben). Die Ripuarier lassen die Ehe bestehen, aber der Mann wird leibeigen mit seinem Weibe (L. IX. T. 58). Die Lex Salica XXVII. 6. ist mit einer Buße von 111 solidis gegen den Herrn der ancilla zufrieden. Die Sachsen, bei denen das Geschlechterprincip sich am durchgeführtesten ausgeprägt zeigt, sagen: Nobilis nobilem ducat uxorum, liber liberam, libertus conjugator libertae, servus ancillae — wer aber ein Weib aus der höheren Ordnung nimmt, „cum vitae suae damno componat." Das war der Standpunkt, den noch Meginhardt (de mir. S. Alex. Cl. op. Langebeck Script. R. Dan. II. 39, vergl. dazu Adam. Bremensis Hist. Eccl., Cap. V. p. 7. 8.) als geltendes Recht jener Zeit des 12. und 13. Jahrhunderts im Norden Deutschlands aufführt, während im Süden schon mildere Ansicht waltet. Schon die Capitularien sprechen die Gültigkeit des Satzes aus: „Quod Deus junxit homo non separet" gegenüber den Scheidungen, welche die Herren über die Ehe ihrer servi vornahmen, und erkannten die Gültigkeit der Ehe (etiamsi diversos dominos habeant, Cap. add. III. Bal. p. 806). Vergl. Laboulaye, Condition des femmes, p. 327—330 und unten. Diese letztere zeigt sich nun vorzüglich in den standesmäßigen Ehen in ihrem Recht, die sich eben nur auf die ständischen Unterschiede der Freiheit der Persönlichkeit beziehen; Grundsatz ist hier bekanntlich, daß die Kinder der „ärgeren Hand" folgen und zwar hat das den doppelten Sinn eines socialen Rechts für den persönlichen Stand und eines wirthschaftlichen für das Erbrecht. Die Kinder können nicht das väterliche Erbe erwerben, namentlich da nicht, wo die Mutter unehelicher Geburt war (Vitriar. Illustr. L. III. T. XX. §. 74). Alle diese Vorstellungen treten nun alsbald in schroffen Gegensatz zu dem Princip des Sacraments der Ehe einerseits, der Freiheit der Ehe andererseits (Hugo Grotius, s. oben). Beide forderten mit gleichem Nachdruck die Aufhebung der Rechtsungültigkeit der Ehe zwischen verschiedenen Standesgliedern. Der Streit über diese Frage ist ein sehr lebhafter und wird mit allen Waffen der Gelehrsamkeit geführt, bis sich der Begriff der „Mißheirathen" feststellt und von dem der „verbotenen Heirathen" scheidet. Pfeffinger hat ziemlich die ganze Literatur über diese Frage bis zum 18. Jahrhundert aufgeführt. (Vitr. Illustr. III. T. XX. §. 74) Mit diesem Unterschiede tritt dann der Rechtssatz ein, daß durch den

Standesunterschied keine Heirath überhaupt ungültig, sondern nur das Erbrecht der Kinder beschränkt werde, was dann gleichfalls allmählig von dem Vermögen überhaupt nur noch auf das Lehngut übergeht, und dadurch die Mißheirath zu einem Begriffe des lehnrechtlichen Eherechts macht. Wie hartnäckig aber sich die strenge deutsche Geschlechterauffassung gegen diesen Satz, der in der That das Connubium für die ständischen Unterschiede herstellt, gesträubt hat, sieht man nirgends deutlicher als aus Vitriarius und seinem Illustrator, dem gewaltigen Gelehrten Pfeffinger. Der letztere, nachdem er alle Citate für und gegen die Freiheit der Ehe aufgeführt, und in der andern Stelle eine förmliche Politik des ständischen Eherechts gegeben, kommt zu dem Schlusse: „Nobilis cum Ignobili legitimum esse matrimonium arbitror (doch nur arbitror! 1731) natusque inde liberos iisdem gaudere praerogativis quibus alias libri ex aequali thoro" wohlverstanden, wenn nicht bestimmte Gesetze (consuetudo, vel lex provincialis) entgegen stehen. Es dauerte also lange, ehe die heutige Idee der Gleichheit dem Princip der Freiheit in der Ehe folgte, bis endlich die erstere mit der staatsbürgerlichen Gesellschaft, vorzüglich aber mit dem Unterschiede des Lehnsbesitzes vom bürgerlichen Besitz verschwand und die rechtlichen Folgen der Ungleichheit bei völliger Freiheit in der Ehe nur noch in den fürstlichen Häusern (morganatische Ehe, Recht der Zustimmung des regierenden Hauptes) sich erhalten, und zu einem Theile des Staatsrechts werden. Wie sehr bedauern wir, daß Laboulaye in seiner gekrönten Preisschrift (Rech. sur la Condition civile et politique des femmes 1842) nicht auch das ständische Connubium und dessen Geschichte in das Frauenrecht einbezogen und sich einfach an die Folgen der ungleichen Ehe für die Erbtheilung gehalten hat. Er hätte mit seinem großen Blick gewiß Bedeutendes geleistet. Wie richtig beurtheilt er den Geist des deutschen Volkes und Rechts in dem vorigen Jahrhundert: „En Allemagne la fusion des différentes classes de la nation ne s'est jamais complètement faite; la feodalité, affaiblie par le droit romain, s'est conservée neanmoins dans les privilèges et les coutumes de la noblesse; la bourgeoisie s'est cantonnée dans une législation speciale, en partie de droit romain et de droit contumier; les paysans ont conservé des coutumes qui ne sont celles ni des nobles ni des bourgeois" und erst Napoleon hat diesen Zustand gebrochen (S. 308. 309). Nur daß es in Frankreich bis zum 19. Jahrhundert genau eben so aussah, troß seiner Bemerkung S. 309. — Jedenfalls werden die obigen Andeutungen genügen, um darzuthun, daß die sociale Geschichte des Connubiums im germanischen Europa noch zu schreiben ist. Auch das Folgende hat nur den Werth auf die

hervorragenden Punkte hinzuweisen. Aus der innern Behandlung ist mit der staatsbürgerlichen Periode die ganze Frage und leider mit ihr das historische Bewußtsein ziemlich gründlich verschwunden. Wir begegnen ihr nur noch im reinen bürgerlichen Rechte.

2) Das öffentliche Eherecht des Lehnwesens.

Es versteht sich von selbst, daß dieser Theil des öffentlichen Eherechts nicht anders von den beiden folgenden geschieden werden kann, als indem man ihn zurückführt auf das dem Lehnswesen zum Grunde liegende eigenthümliche Moment; und das ist eben der Besitz des Lehnsgutes. Ein Eheconsens des Lehnswesens als solcher ist daher nur insofern denkbar, als der Besitz des Vasallen die Eingehung einer Ehe von seiner Seite von dem Willen des Lehnsherrn dadurch abhängig macht, daß die Ehe selbst als Bedingung der Erfüllung derjenigen Verpflichtungen erscheint, die der Vasall mit dem Gute selbst übernommen hat. Und hier muß man in dem allgemeinen Ausdruck Lehnsherr zwei wesentlich verschiedene Verhältnisse unterscheiden.

Das erste ist das des Lehnsherrr zum eigentlichen Vasallen, der selbst ein freier Mann ist. Ueber die Ehe dieses freien Mannes hat der Lehnsherr nichts zu entscheiden; wenn aber dieselbe keine standesgemäße war, so war die Verleihung des Lehns an die Kinder damit ursprünglich nicht thunlich; erst die spätere Zeit machte die Erhaltung des Lehns möglich. Eine direkte Bewilligung der Ehe von Seiten des Lehnsherrn fand nicht statt. Wenn aber das Lehn auf die Tochter fällt, so hat der Lehnsherr das Recht des väterlichen Vormundes, die Tochter nach seinem Willen zur Ehe zu zwingen, wenn sie nicht ihr Lehn verlieren will. Die Härte dieses namentlich in England scharf ausgeprägten Grundsatzes verliert sich erst in der spätern Zeit, in England durch das berühmte Gesetz (Stat. 24, C. II. 12), das von Macaulay (History of England, C. II.) so gut charakterisirt wird. Dahin gehört auch die Frage bei Vitriarius: Si primogenitus sit natus ex Plebeja, Secundogenitus ex Illustri, quis Appanagiatus fieri debeat? Non conveniunt. III. XX. 74. — Das zweite Verhältniß ist das des Unfreien, der auf unfreiem Boden sitzt. Grundsatz war hier, wie der Grand Coustumier (Paris 1539) sagt (fol. 75): „telles personnes serves ne se peuvent marier avec une personne d'autre condition et en autre justice (d. h. deren Besitz einer andern Grundherrlichkeit angehört) sans le congé de leur seigneur." Der Grund dieser Bestimmung war hier nicht die Unfreiheit, sondern eben das Recht auf den Besitz der „serfs", das durch die Eingehung der Ehe beeinflußt

werde; sie erscheint daher als eine ganz consequente. Offenbar sind die Bestimmungen der alten deutschen Rechte, nach denen die Fürsten und Könige sich anmaßten, die Töchter ihrer Bürger willkürlich zu verheirathen (als Lehnsherren), nur Consequenzen des Rechts der Herren über die Frauen. Die jungen Städte schützten sich oft dagegen durch eigene Privilegien, wie das Privilegium von Wetzlar von Kaiser Richard: „quo inter alia pollicetur, se civium de Wetzlaria filias, neptes aut consanguineas aliis in uxores tradendas sine libera eorum voluntate non adacturum“ (Guden Syllog. I. 473). Ueber die spätere Form dieses Rechts vergl. Moser Landeshoheit und Classe der Unterthanen, S. 119. Jenes Eheconsensrecht hieß in Frankreich „formariage“. Vergl. über dasselbe Laboulaye, Condition des femmes, p. 325 sq. — Wir glauben jedoch auf dieß ganze Verhältniß hier nicht weiter eingehen zu sollen, da dieser Theil des Rechts der Eheconsense vollständig mit der Grundherrlichkeit verschwunden ist und nur noch der Geschichte angehört. Um so wichtiger ist der folgende, der bis in unsere Zeit allerdings auf das Tiefste hineingreift.

3) Das öffentliche Eherecht des ständischen Berufes.

Das germanische Leben hat den Beruf nicht bloß ethisch, sondern auch praktisch am tiefsten von allen Völkern aufgefaßt. Während die Idee und das Recht desselben im Orient zur völligen Unfreiheit der Kaste erstarrt, und die alte Welt, auch hier im Gegensatze zu derselben, zu gar keiner Anerkennung desselben gelangt, hat die Geschichte des Berufs in der germanischen Welt im Allgemeinen die Aufgabe unternommen und zum größten Theil gelöst, den Beruf einerseits zu einer gesellschaftlichen, mit eigenem Willen und eigenem Recht versehenen Organisation zu erheben, und anderseits der individuellen Selbstbestimmung in demselben ihre möglichste Freiheit zu erhalten. Von jeher ist nun, wie es in der Natur der Sache liegt, die erste Bedingung dieser Freiheit die freie Ehe gewesen. So wie sich daher der Beruf in der germanischen Welt zu organisiren begann, trat die Frage nach dem Verhältniß des Eherechts zu demselben naturgemäß in den Vordergrund und hat hier zwei Grundformen erzeugt, die, während der ständischen Zeit begründet, bis auf unsere Gegenwart dauern, jedoch in der Weise, daß die erste Form als das rein ständische Eherecht des Berufes angesehen werden muß, während die zweite den Uebergang zur staatsbürgerlichen Gesellschaft bildet und daher im Grunde das Eherecht des Berufes in der letztern bildet. Wir meinen das Cölibat und den militärischen und amtlichen Eheconsens.

1) Was zuerst das Cölibat betrifft, so muß man bei demselben festhalten, daß es der Ausfluß einer ganz bestimmten Auffassung des Berufes der Geistlichkeit ist, welche zum Wesen der katholischen Kirche, wie sie sich historisch gestaltet hat, gehört. So wenig das Cölibat eingeführt ist, um die Zunahme der Bevölkerung zu hindern, so wenig wird dasselbe darum aufgehoben werden, weil seine Aufhebung diese Zunahme befördern würde. Hier ist das populationistische Element allerdings vorhanden, aber es bleibt ein ganz untergeordnetes; ganz andere, viel tiefere Motive greifen hier ein, und Montesquieu hat die Sache in L. XXIV und XXV auf ein ganz anderes Feld hinübergeführt. Die populationistische Seite des Cölibats ward jedoch im vorigen Jahrhundert vielfach speciell hervorgehoben, wie bei Justi II. 7. §. 246, der das Cölibat bekämpft, weil „die Regierung, um den Ehestand zu befördern — keine Grundsätze, Meinungen und Neigungen im Staate Wurzel schlagen lassen darf, welche den Ehestand in Verachtung bringen." Der Satz desselben, den er daran anschließt: „Jetzt, da derselbe ein Religionspunkt geworden ist, so ist es unmöglich, daß ein katholischer Regent denselben ohne Religionsänderung ausrotten kann," hat nun sofort die ganze Frage eigentlich aus der Bevölkerungslehre hinausgeschoben; so sehr, daß weder Süßmilch noch Malthus vom Cölibat reden, und die Folgenden es ganz bei Seite liegen lassen. Das Streben, wenigstens die möglichste Verminderung dieser berufsmäßigen Ehelosigkeit zu erzwingen, bleibt allerdings und wiederholt sich seit Justi bis auf die Gegenwart; mit Recht haben Rau (Polit. Oekonomie II. Abth. I.) und Mohl (Polizeiwissenschaft I. S. 108 u. a. a. O.) und zuletzt Gerstner (Bevölkerungslehre S. 186) die Frage selbst für die katholischen Länder mit der Vertheilung der Seelsorge in Verbindung gebracht. Daß bei dem Cölibat die Grundlage der Auffassung je nach der Confession eine wesentlich verschiedene ist und daher auch eine wesentlich verschiedene Behandlung erzeugt, ist natürlich. Die Arbeiten, die über diese Frage veröffentlicht sind, wie namentlich Theiner (Die Einführung der erzwungenen Ehelosigkeit bei den christlichen Geistlichen und ihre Folgen 2 Bde. 1828) und Carové (Ueber Cölibatgesetze, 2 Bde. 1835) zeichnen sich durch eine große Gelehrsamkeit aus; namentlich hat Carové das Verdienst, im zweiten Bande eine „vollständige Sammlung der Cölibatgesetze für die katholischen Weltgeistlichen" und die neuern Gesetzgebungen und Bewegungen auf diesem Gebiete mit aufgeführt zu haben (Bd. II. S. 611—736). Trotz alledem bleibt der Kern der Sache weder in der bloßen Sittlichkeitsfrage noch in der populationistischen Seite der Sache, sondern liegt offenbar in den Gesichtspunkten, welche der Cardinal-Staatssecretär Pallavicini dem Papst Pius VI. in den über die Aufhebung des Cölibats in den 80er

Jahren des vorigen Jahrhunderts gehaltenen Cardinalcongregationen vorlegte (Theiner, Einführung ꝛc. II. Abth. 2. S. 1030—31). Wir bemerken hier nur, daß die Bedenken gegen die Ehe der Geistlichkeit sich immer auf zwei Hauptpunkte bezogen haben. Zuerst hat man das Cölibat als eine Gefährdung der Sitte angegriffen, wobei nicht zu übersehen ist, daß dieß auch geändert werden kann, und zwar theils durch die allgemeine Veredlung der Sitten, theils durch die Gesetzgebung. Ueber den letztern Punkt hat eigentlich Montesquieu in seiner schlagenden Weise das Beste gesagt, was sich hier sagen läßt. „Le célibat,“ sagt er (L. XXIV. c. 7.), „fut un conseil du christianisme; lorsqu'on en fit une loi pour un certain ordre de gens, il en fallut chaque jour renouveller — le legislateur se fatigua, et il fatigua la société.“ (Vergl. dazu M. Dupin, Bibliothèque des auteurs ecclesiastiques du sixième siècle.) Die Beurtheilungen des Cölibats in seinen Folgen, wie namentlich die von Theiner, leiden in diesem Punkte wesentlich daran, daß sie als etwas exceptionelles und vorzugsweise der Geistlichkeit zur Last fallendes hinstellen, was doch in der Barbarei der ganzen Zeit lag, so viel Wahres und Ernstes auch in einem Gebrechen liegen mag, das sich selbst in diesem Stande Jahrhunderte erhielt. — Zweitens aber hat man, namentlich in neuerer Zeit (Carové I. Seite 115 ff.), das Cölibat als ein Institut angegriffen, welches das stärkste Hinderniß zur Einigkeit zwischen Katholiken und Protestanten bildet; und daran ist, so lange ein Cölibat besteht, nichts zu ändern. — Uebrigens liegt uns die Frage von dieser Seite zu fern, um weiter auf sie einzugehen.

2) Ein ganz anderes Gebiet betreten wir nun in dem militärischen und amtlichen Eherecht. Das Princip dieses Eherechts hat zu seiner allgemeinen Basis allerdings auch den Beruf, allein bei ihm wird die Ehe nicht wie bei der katholischen Geistlichkeit als im Widerspruch mit dem Berufe, sondern an sich als in voller Zulässigkeit unter demselben angenommen. Allein der Waffen- und der amtliche Beruf fordern wie jeder dauernde Lebensberuf im eigentlichen Sinne eine Einnahme, und diese Einnahme wird daher zur Bedingung der Berufserfüllung. Hier ist es nun, wo die Frage entsteht, ob die Ehe, welche vermöge der aus ihr hervorgehenden Familie eine nicht mehr bloß dem Einzelnen, sondern der ganzen Familie entsprechende Einnahme fordert, bei diesem Berufe noch zulässig ist; und hier hat sich daher der Satz gebildet, daß die an sich freie Ehe nur dann innerhalb des Berufes zulässig erscheint, wenn die berufsmäßige Einnahme für die Familie ausreicht. Dieser Satz hat seine Anwendung gefunden auf den Wehrstand, indem bei den Berufskriegern, das ist bei dem ganzen Körper

der leitenden Personen im Heere vom Unterofficier an die Zulassung zur Ehe nur bei einer gewissen Höhe des Soldes stattfindet, und sonst nicht gestattet wird, wenn der Betreffende kein eigenes, vom Berufe unabhängiges Einkommen hat. Die Wissenschaft hat sich mit dieser Frage bisher wenig beschäftigt; doch bemerkt Justi a. a. O. II. Bd. 7. Hauptst. 1. Abschn.: „Die Meinung, daß man die Soldaten von der Heirath abzuhalten suchet, ist einer weisen Regierung keineswegs anständig“ — er will sogar einen Reichsthaler Prämie für den verheiratheten Soldaten! Natürlich ist mit der allgemeinen Wehrpflicht für die Gemeinen hier ein ganz anderer Gesichtspunkt maßgebend. Jedoch bleibt uns nichts übrig, als jeden unserer Leser zu bitten, die darauf bezüglichen Vorschriften seines eigenen Staates zu sammeln, da uns keine Quellen zu Gebote stehen. Es wäre immerhin von Wichtigkeit, dieß Eherecht zu constatiren, weil es dasjenige ist, das mit dem folgenden allein aus der ständischen Epoche in die jetzige übergegangen ist. Die bisher für Oesterreich geltenden Grundsätze sind vollständig bei Stubenrauch (Verwaltungsgesetzkunde II. §. 341). Sie beruhen auf dem Heirathsnormale vom 10. Juni 1812, das den Mittelweg einschlägt, nur einen Theil (den sechsten beim Officiercorps) des Heeres zur Verheirathung unter schriftlicher Genehmigung der obern Stellen zuzulassen. — Das frühere Recht ist gut zusammengestellt bei Kopetz, österreich. Polizei-Gesetzkunde I. §. 120.

Das neueste Heeres-Ergänzungsgesetz vom 29. September 1858 hat die Ehebewilligungen für das Militärwesen genau regulirt (§. 8.), und die Bedingungen der ausnahmsweisen Gestattung der Ehe aufgestellt. Bis 1860 hatten die Landesstellen das Recht, auf Grundlage des obigen Paragraphen ausnahmsweise die Ehebewilligungen zu ertheilen; dasselbe ist durch Verordnung vom 2. October 1860 den Kreisbehörden, Comitaten und Delegationen übertragen.

Was nun zweitens die Anwendung auf den Beamtenstand betrifft, so sind die Grundlagen des für ihn geltenden öffentlichen, aus der ständischen Epoche in die gegenwärtige hinübergenommenen öffentlichen Eherechts folgende. Das ganze amtliche Eherecht ist in England und Frankreich aufgehoben und besteht nur noch in den deutschen Staaten. Hier ist es in der That als ein Einfluß der höhern Auffassung des Beamtenthums als eines sittlichen Lebensberufes anzusehen, die wir in der vollziehenden Gewalt (S. 342) als eine specifisch deutsche charakterisirt haben. Demgemäß fordern, wie wir glauben, die meisten, wenn nicht alle deutschen Staaten den Eheconsens der obern Behörde, um die Gewißheit eines den Beruf nicht störenden Auskommens zu haben, wenigstens für die niedern Amts-

classen. — Das Recht Oesterreichs hat sich namentlich seit 1815 consolidirt und steht noch auf dem damaligen Standpunkt. Nach der allerhöchsten Entschließung vom 12. Januar 1815 ist nämlich die Ehe der Beamten frei; jedoch ist der frühere Grundsatz von 1802 für Finanzbeamte festgehalten, daß sie die Verehelichung melden; für Militärbeamte (Verordnung vom 25. Nov. 1826), daß sie die Einwilligung erhalten müssen, während nach Verordnung vom 31. Mai 1858 Unterlehrer an Volksschulen die Genehmigung der Schulbehörden haben oder abgehen müssen (Stubenrauch §. 340). — In Preußen gilt ursprünglich der Grundsatz, daß umgekehrt jede Ehe der Beamteten genehmigt werden müsse (Anhang zum allgem. Landrecht II. 1. §. 70), was erst die k. Verordnung vom 9. Juli 1839 dahin begränzte, daß die Genehmigung nur bei solchen Beamten gefordert wird, die bei der Wittwenkasse receptionsfähig sind (Rönne II. §. 295). In Bayern müssen noch immer alle im unmittelbaren Staatsdienst Angestellten nach der Verordnung vom 2. Februar 1845 eine dienstliche Ehebewilligung erhalten (Pözl, Verfassungsrecht §. 29). In Württemberg fordert die Dienstpragmatik §. 9 die Anzeige der Verehelichung, gibt aber auch der obern Behörde das Recht, die letztere zu verbieten, wenn „die Ehre des Staatsdienstes oder die ökonomische Lage des Dieners die Ehe unzulässig erscheinen ließe (Mohl, württemb. Verwaltungsrecht §. 162). Von den übrigen Staaten fehlen die Quellen. Selbst Funke hat in seinen weitläuftigen Polizeigesetzen des Königreichs Sachsen (5 Bde. 1846) nichts darüber. — Das freieste Recht ist darnach das von Oesterreich; in allen andern Staaten ist der Beamte sehr abhängig von seinen Vorgesetzten. Warum nicht einfach die Alternative aufstellen: entweder ist der Gehalt für eine Familie zu gering, und dann ist er selbst falsch, da das Amt kein Cölibat sein soll und kann — oder er ist es nicht, wozu dann noch Ehebewilligung? Und wenn es richtig ist, daß die Wittwe des Beamten standesmäßig leben muß, warum an die Stelle der an sich verkehrten Ehebewilligung nicht einfach die Verpflichtung zum Eintritt in eine Wittwenpensionskasse setzen? Hier ist offenbar in den meisten deutschen Staaten die ständische Epoche nicht überwunden, obgleich anderseits der Grundsatz, aus dem die berufsmäßige Ehebewilligung hervorgegangen ist, als ein an sich edler und berechtigter angesehen werden muß.

III. Das öffentliche Eherecht der polizeilichen Epoche und seine gegenwärtige Gestalt.

Wenn das öffentliche Eherecht der polizeilichen Epoche in Deutschland, eben so wie es in England und Frankreich der Fall ist, mit dem

Auftreten der verfassungsmäßigen Verwaltung und der staatsbürgerlichen Gesellschaft verschwunden, und das freie Eherecht an seine Stelle getreten wäre, so würden wir hier sehr kurz sein können. Allein das ist nicht der Fall. Vielleicht gibt es gar kein Theil des öffentlichen Rechts, das speciell in Deutschland durch die Vereinigung von Freiheit und Unfreiheit ein so eigenthümliches Bild darbietet, und dessen positives Recht mit seinem neuen Wesen in so tiefem Widerspruche steht, als eben das deutsche öffentliche Eherecht. Dazu kommt, daß dieß positive Recht gleichsam hoffnungslos von der Theorie seit fünfzig Jahren verlassen ist und daß bei großartiger sittlicher und philosophischer Auffassung die alte Unfreiheit des deutschen Eherechts sich zuletzt so zu sagen aus dem öffentlichen Leben in das Geheimniß des örtlichen Gemeinderechts geflüchtet und sich hier hinter das ziemlich gemeine Interesse der Furcht vor der Armenunterstützung so fest verschanzt hat, daß, während England und Frankreich nicht mehr daran denken, eine Ehepolizei auszuüben, Deutschland trotz seiner immerhin bedeutenden verfassungsmäßigen Entwicklung namentlich die Mitglieder *seiner niedern Classe* einem Eherecht unterworfen hat, das fast allein noch die Begriffe und Zustände des vorigen Jahrhunderts in unserer Zeit, wahrlich nicht zum Frommen des gesammten gesellschaftlichen Zustandes, aufrecht erhält. Selbst die Wissenschaft, die überhaupt in ihrer Bekanntschaft mit den örtlichen deutschen Zuständen sehr schwach ist, scheint zu schweigen. Um so nothwendiger ist es, dieser Frage alle Aufmerksamkeit zuzuwenden.

Wir müssen auch hier historisch vorgehen.

Um den Zustand des gegenwärtigen Eherechts in Deutschland recht zu verstehen, muß man zunächst die große Thatsache festhalten, daß die staatsbürgerliche Gesellschaft Deutschlands mit dem 16. Jahrhundert in ihren beiden Erscheinungen fast gleichzeitig und fast mit gleicher Kraft auftritt. Die erste dieser Erscheinungen ist die städtische Gemeinde, das Stadtbürgerthum, das sich zum Staatsbürgerthum entwickeln soll; die zweite ist die amtliche Verwaltung, welche von dem belebenden und erhebenden Elemente der jungen Staatswissenschaft durchdrungen ist. Beide greifen auf allen Punkten in die Bildung des öffentlichen Rechts ein; namentlich auch im öffentlichen *Eherecht*. Scheinbar nun sollten beide, wenn auch auf verschiedenen Wegen, das Gleiche, *dieselben* Principien dieses Rechts vertreten und erzeugen. Dennoch ist das *nicht* der Fall. Im Gegentheil sehen wir zwar einerseits die amtliche Verwaltung das Ihrige thun, und nach langem Kampfe der Ehe ihre natürliche Freiheit gestatten; dagegen aber hält das Stadtbürgerthum an einer höchst beschränkten Auffassung fest, deren Grundlage wir darlegen werden, und so entstehen *zwei* Grundformen des öffentlichen Eherechts,

die sich bis in unsere Gegenwart in Deutschland erhalten haben. Wir wollen versuchen, ehe wir auf das positive Recht eingehen, den Charakter derselben zu bezeichnen.

Was zunächst das amtliche oder lieber staatliche Eherecht betrifft, so sehen wir in ihm den ganzen Geist der Verwaltung im Kleinen abgespiegelt. Das Amt will die Wohlfahrt des Ganzen wie des Einzelnen. Die Ehe ist eine der großen Bedingungen derselben. Die Verwaltung steht daher keinen Augenblick an, in das Recht der Ehe einzugreifen, nicht aber ohne sich von ihrem Princip und von ihrer Aufgabe in ihrer Weise Rechenschaft abzulegen.

Der ganze Charakter dieser Epoche begründet nämlich zuerst die allgemeine Forderung der Verwaltung, daß das Recht auf die Ehe von den Folgen derselben für die Volkswohlfahrt bedingt sein müsse. Sie erkennt, daß die Ehe für die letztere ein höchst mächtiger Faktor ist, und beginnt daher über jene Folgen nachzudenken. Mit diesem Nachdenken entsteht dann das, was wir als theoretische Bevölkerungslehre oben bezeichnet haben; die Anwendung derselben aber auf das Eherecht ergibt sofort einen naheliegenden Gegensatz, der sich alsbald in einer eigenthümlichen, nur durch jenen historischen Gang der Dinge erklärbaren Doppelrichtung des Verwaltungsrechts ausdrückt.

Einerseits nämlich ist die Ehe die Grundlage der Bevölkerung, und diese die Grundlage der Macht; und es folgt daher, daß die Ehe durch die Verwaltung so viel als möglich befördert werden muß. Andererseits ist die Ehe zugleich der Quell unendlich vielen Unheils, namentlich aber der Verarmung, ja auch der Ungesundheit, und muß daher unter Umständen verhindert werden. Wie die Ehe daher selbst zwei Arten von Folgen für das gemeine Wohl hat, so fordert sie auch zwei Classen von Maßregeln; sie fordert eine Beförderung der Ehe zum Zwecke der Beförderung der Bevölkerung, und eine Verhinderung derselben zum Zwecke des Schutzes der öffentlichen Wohlfahrt. Anstatt nun hier die höhere Natur der Sache durch sich selbst wirken zu lassen, glaubt die Verwaltung, daß es ihre Aufgabe sei, zu entscheiden, ob eine Ehe in die erste oder die zweite Classe gehöre; und um diese Aufgabe zu lösen, erzeugt sie sich ein förmliches System von Grundsätzen und Vorschriften über das Einschreiten der Verwaltung im Ehewesen, und dieses System ist es, das wir das öffentliche Eherecht der polizeilichen Epoche nennen.

Dasselbe hat daher, dem obigen gemäß, zwei Theile. Der erste enthält die administrativen Beförderungen der Ehen, der zweite die administrativen Eheverbote. So wunderlich die Bestimmungen, die aus diesen Standpunkten hervorgehen, auch im Einzelnen erscheinen mögen, so natürlich erklären sie sich dennoch aus dem obigen Princip.

Und am Ende ist das Schicksal dieser amtlichen Auffassung auch ein leicht verständliches. Während im vorigen Jahrhundert jene beiden Aufgaben für die Verwaltung noch als ganz natürliche feststehen, verschwinden sie mit dem gegenwärtigen. Die großen Entwicklungen der Wissenschaft, namentlich der Bevölkerungslehre, zeigen mehr und mehr, daß ein Eingreifen von Seiten des Staats hier nicht zum gedeihlichen Erfolge führt. Die amtliche Verwaltung als solche beginnt daher, wenn auch nur langsam, ihr früheres Auftreten erst zu mildern, dann ganz aufzugeben. In England und Frankreich verschwindet das polizeiliche öffentliche Eherecht vollständig, und nur die elementaren Verhältnisse desselben, wie wir sie unten darlegen werden, erhalten sich. Aber in Deutschland ist das anders, und zwar aus dem einfachen Grunde, weil sich hier das alte Stadtbürgerthum mit seiner örtlich beschränkten Auffassung und seinen Sonderinteressen erhält. Hier gibt es daher — einzig in der Welt! — noch ein öffentliches Eherecht der Gemeinde. Und dieß nun bildet die zweite der oben erwähnten Formen des öffentlichen Eherechts. In höchst merkwürdiger Weise hat diese zweite Form selbst auf die Theorie eingewirkt. Sie läßt das Eherecht in der reinen Staatswissenschaft fallen, und hält es dagegen im positiven Recht fest, ohne ihm doch seine angemessene Stellung zu geben. Der tiefe Widerspruch, der in diesen Zuständen liegt, wird meistens mit Stillschweigen übergangen; nur in einzelnen Fällen bricht sich die freiere Auffassung Bahn; aber der der deutschen Rechtsbildung überhaupt eigenthümliche Particularismus hält in Verbindung mit sehr greifbaren Ortsinteressen noch immer an dem alten Recht fest, und so entsteht der Zustand, den wir unten näher bezeichnen werden.

Wir werden nun das öffentliche Eherecht dieser Epoche in seiner Entwicklung bis zur Gegenwart in das Recht der Beförderung der Ehe, und das Recht der Verhinderung derselben theilen.

1) Die polizeiliche Beförderung der Ehe und die Kinderprämie.

Wir haben schon im Eingange hervorgehoben, daß die Zeit, welche eine unmittelbare Beförderung der Ehen ihrer Natur nach am meisten hervorruft, stets eine solche ist, in der es sich um die militärische Macht des Staats handelt; aus naheliegenden Gründen. Es ist dabei ziemlich gleichgültig, ob es sich dabei um Despotie, Republiken oder königliche Staaten handelt; aber eben deßhalb ist es auch nicht so sehr die Ehe selbst, um derentwillen man jene Maßregeln ergreift, sondern es ist vielmehr die Erzeugung von Kindern, im Stande, die Waffen

künftig zu tragen, die man durch die Ehe fördern will. Daher stehen Beförderung der Kindererzeugung und die der Ehe selbst stets mit einander auf gleicher Linie und es ist historisch und systematisch falsch, sie zu scheiden. Andererseits ist es aber auch klar, daß, so wie der Gedanke einer Uebervölkerung am Horizonte der Staatswissenschaft erscheint, alle diese Beförderungsmittel gleichsam von selbst verschwinden und nur noch, wie es gegenwärtig der Fall ist, ein Scheinleben in der Theorie fortsetzen. Auf diesen Grundlagen beruht der Gang der polizeilichen Ehebeförderung, und das Ganze, von dem wir hier reden, ist daher nur noch als eine historische Erscheinung, ohne andere Bedeutung für die Gegenwart, zu betrachten.

Durch die Kenntniß des römischen Rechts und der Classiker hatte sich die Erinnerung an die römische Gesetzgebung zur Beförderung der Ehen, die Juliae regationes, wie Plautus sie nennt, lebhaft erhalten. Mit der Entstehung der großen Militärstaaten war es daher natürlich, daß dieselben daran dachten, einen gleichen Zweck mit gleichen Mitteln zu verfolgen. Hier wie auf allen andern entsprechenden Gebieten machte Frankreich unter Ludwig XIV. den Anfang, und Colbert veranlaßte das seiner Zeit so berühmte Edict sur les mariages von 1666, worin zwar die Ehen nicht wie bei der Lex Julia et Papia Poppaea geradezu befohlen wurden — ein Befehl, der zu seiner Grundlage doch immer nur dasselbe alte Princip der Geschlechterordnung haben konnte, aus dem die Bestrafung der Hagestolzen hervorging (s. oben) — sondern das vielmehr die Ehe wesentlich als Kinderzeugungsanstalten betrachtete, indem es theils für die frühe Ehe Steuerfreiheit, theils für die Zahl von Kindern Pensionen aussetzte. Schon Montesquieu (L. XXIII. 27) hatte nicht viel Vertrauen zu diesem Gesetz, indem er in seiner geistreichen Weise fragt: was ein Gesetz helfen solle, das auf die Erwirkung von „prodiges" berechnet sei? obwohl Voltaire (Siècle de Louis XIV. Ch. 29) sich von der Aufrechthaltung des Gesetzes viel versprochen hatte. (Vergl. Roscher I. §. 225.) Wir haben bereits früher bemerkt, daß schon Montesquieu die Entvölkerung mehr durch vernünftige Vertheilung des Besitzes und gute Gesetze als durch specielle Maßregeln bekämpfen wollte (L. XXII. Ch. 28. 30). Die Idee und die Bedürfnisse der Zeit Ludwigs XIV. gingen indeß damals auf das übrige Europa über und in einem großen Theile desselben entstanden Versuche, die Vermehrung der Ehen direkt und indirekt zu befördern, und selbst Kinderprämien aufzustellen. Besonders bezeichnend ist der Gang, den diese Bestrebungen in Oesterreich seit Maria Theresia nahmen. Die Gesetzgebung dieser Zeit suchte namentlich die Ehe von den Einflüssen der Grundherren frei zu machen, und sie dadurch zu

fördern. Die wichtigste Verordnung, mit der diese Bewegung beginnt, ist die vom 13. Februar 1753. — „Die Obrigkeiten sollen ihren Unterthanen die Erlaubniß zur Verehelichung willig ertheilen — vielmehr den Ehen alle Beförderung zuwenden;“ es wird ihnen ausdrücklich vorgeschrieben, „die zum Unterhalt der Verehelichten bestimmten und von ihnen gekauften Grundstücke nicht an sich zu ziehen.“ In demselben Sinne werden die Heirathsabgaben an die Obrigkeiten (Grundherren) herabgesetzt, und der Aufwand bei Heirathen verboten (Verordnung vom 16. Januar 1756 u. a.), sowie vorgeschrieben, daß auch die verheiratheten Gesellen zur „vollen Arbeit“ angenommen werden sollen (Verordnung vom 1. September 1770). In Brandenburg (vergl. C. C. March, V. 3) wird Beschränkung des Trauerjahres unter Friedrich II. verordnet (Preuß, Geschichte Friedrichs II. S. 337), wie Roscher a. a. O. referirt. Zugleich aber nahm die neu entstehende Bevölkerungslehre die Sache in die Hand, und zwar anfangs unbedingt für das direkte Eingreifen der Verwaltung, wie Süßmilch (Capitel X. §. 215), der das hier aufgestellte System in den folgenden Capiteln des Weiteren ausführt, und in Capitel XI. und XII. namentlich auch die allgemeinen Gesichtspunkte, gute Sitten, Verhinderung des Luxus, Herstellung von Hebammenschulen u. s. w. als Beförderungsmittel der „allgemeinen Fruchtbarkeit“ aufführt, ohne jedoch von direkter Unterstützung zu reden. Justi, der auf gleichem Standpunkte steht, hat doch schon ernstliche Bedenken bei jener allgemeinen Fruchtbarkeit; er hat gesunden Sinn genug, zu begreifen, daß schon „sechs bis sieben lebendige Kinder lästig genug sind für den Vater, und daß die Fälle gar nicht so häufig sind, wo sich der Staat dadurch unerträgliche Lasten aufbürdet“ (II. Buch, 7. Hauptstück, 2. Abschnitt, §. 252). Dagegen räth er sehr zur Herstellung von Brautkassen, denen er ein weitläuftiges Capitel widmet (ib. Abschnitt 3). Berg (Polizeirecht, Bd. III. 2. 2. S. 32) sagt schon von den letzteren, daß die meisten auf eine für die Theilhaber höchst traurige und nachtheilige Weise wieder eingegangen sind. Statt derselben hatte schon Hohenthal (de Politia, p. 23) Wittwen- und Waisenversorgungen angerathen, dem Berg (ib. p. 34) zustimmt. Im Uebrigen ist er selbst schon sehr unsicher über den Werth und Erfolg direkter Beförderungsmittel der Ehe, und will höchstens durch Sorge für Schwangere die Kindererzeugung schützen (ib. p. 24 sq.). Kopetz hat die österreichischen Versuche für Brautkassen aufgezeichnet (I. §. 119 ff.). Bei Jacob und den Folgenden verschwindet das ganze Capitel, nachdem namentlich durch Malthus die ganze Bevölkerungstheorie auf die an sich wirksamen Gesetze der Bevölkerung zurückgeführt war. Man muß sich daher fast wundern, daß Mohl die Frage in seiner Polizei-

wissenschaft (I. Seite 112) wieder aufnimmt, dem selbst Gerstner folgt (Bevölkerungslehre, S. 180). Wir müssen das Ganze als einen überwundenen Standpunkt ansehen. — Anders ist es mit dem Folgenden.

2) Die Ehebeschränkungen des vorigen und des gegenwärtigen Jahrhunderts in Deutschland.

Gleichzeitig mit dem Verwaltungssystem der Ehebeförderung entsteht nun, und zwar so weit wir sehen namentlich in Deutschland, ein System der Ehebeschränkungen, das in hohem Grade, wie schon oben angedeutet, für die ganze öffentliche Entwicklung bezeichnend ist.

Das, was Geschichte und Wissenschaft hier zu erklären haben, liegt in der Frage, wie das an sich Freie, die Ehe, von der öffentlichen Gewalt auch ohne Rücksicht auf die Geschlechterordnung und die ständischen Ordnungen und Verhältnisse, rein aus dem Gesichtspunkte der staatsbürgerlichen Verwaltung, einer Reihe von Beschränkungen hat unterworfen werden können, die zum großen Theil in Deutschland noch gegenwärtig fortbestehen. Um diese Frage nicht bloß materiell, sondern ihrem innern Entwicklungsgange nach beantworten zu können, muß man allerdings festhalten, daß die Consequenzen der Ehe nicht bloß die Eheleute, sondern bis zu einem gewissen Grade die Gesammtheit betreffen. Diese Gesammtheit aber ist einerseits der ganze Staat, und andererseits ist sie die einzelne Gemeinde, der die Eheleute und mit ihr die Kinder angehören. Es ist daher natürlich, daß sich daraus ein doppeltes Recht jener Ehebeschränkung gebildet hat; die eine Seite desselben ist das administrative Ehebeschränkungsrecht im Sinne der staatlichen Verwaltung, die zweite Seite ist dagegen das Ehebeschränkungsrecht der Selbstverwaltung, oder das Eherecht der Gemeindeordnungen. Beide sind sehr verschieden, und haben auch ein sehr verschiedenes Schicksal gehabt.

a) Die amtliche Ehepolizei.

Die amtliche Verwaltung, auf ihrem höheren, eben bezeichneten Standpunkt stehend, nach welchem sie das Recht der Ehe zunächst und vor allem von den Folgen derselben für die Volkswohlfahrt abhängig machte, konnte für ihr Eingreifen in die Schließung der Ehe nur zwei Gründe annehmen, der eine war der wirthschaftliche, der zweite war der sanitäre. Die Ueberzeugung, daß die Ehe an und für sich zugleich ein für das Individuum entscheidendes wirthschaftliches Verhältniß begründet, und nur zu oft die wahre Ursache der Verarmung

bildet, ließ den Gedanken entstehen, so weit thunlich diejenigen Verehelichungen zu hindern, bei denen die Verarmung als fast unbedingte Folge erscheinen müßte. Manche Staaten stellten sich daher die Aufgabe, dergleichen Ehen amtlich zu verhindern; wie z. B. Württemberg schon im 17. Jahrhundert (1663) die niederen Klassen durch seine Beamteten von „unzeitigen Heirathen“ abmahnen läßt (Roscher I. 402). In Oesterreich wurden die Ehen unter ganz armen Leuten direkt verboten. (Verordnung vom 3. März 1766.) Allein diese ganze Seite des amtlichen Eingreifens kam einfach deßhalb nicht zur rechten Entwicklung, weil, wie wir gleich sehen werden, die Gemeinden ohnehin schon, namentlich in den Städten, die Ehe aus naheliegenden Gründen bereits nur zu viel erschwerten. Der richtige Takt, der, wie man gestehen muß, die amtliche innere Verwaltung in Deutschland von jeher ausgezeichnet hat, ließ dieselbe bald erkennen, daß es unter solchen Verhältnissen nicht so sehr darauf ankomme, die Ehen zu beschränken, als vielmehr darauf, diese Beschränkungen, die sich durch die engherzigen Interessen der Gemeinden fast von selbst ergaben, nicht zu weit greifen, und aus einem Schutze der Volkswohlfahrt zu einem Hinderniß derselben werden zu lassen. Anstatt daher die rein administrativen Ehehindernisse weiter zu treiben, hat sich aus dem Zusammenwirken dieses Gesichtspunktes mit dem Folgenden vielmehr der Grundsatz, der noch gegenwärtig gilt, ergeben, daß die amtliche Verwaltung sich die oberste Entscheidung über die Ehebewilligung und Verweigerung der Gemeinden im Beschwerdewege vorbehielt; und so wiederholt sich auch hier die alte Erscheinung, daß diese amtliche Verwaltung gerade durch die Unterordnung der Selbstverwaltung die freiere Entwicklung vielmehr gefördert, als gehemmt hat. Dieß nun wird sogleich näher begründet werden.

Etwas anders gestaltet sich dagegen die zweite Seite des amtlichen Verhältnisses zur Ehe, die vom Sanitätsstandpunkte ausgeht. Die amtliche Ehepolizei, wie man sie wohl nennen kann, hat hier zwei Gesichtspunkte ins Auge gefaßt, das Alter und die Gesundheit.

Was zunächst das Alter betrifft, so hat die Verwaltung durch die Gesetzgebung sich zum Organ des natürlichen Verhältnisses gemacht, indem sie die Altersgränze der Ehe in allen Staaten feststellte, wobei die wirthschaftlichen Gesichtspunkte eben so wohl als die sanitären eingreifen und mit der Mündigkeit zusammenhangen. Dieß nun fällt wesentlich ins bürgerliche Recht. Der specifische Gedanke der Bevölkerungspolitik hat sich dagegen schon seit dem vorigen Jahrhundert der Frage zugewendet, ob die Ehe zwischen kranken Personen nicht verboten werden solle, und zwar damit die „Erbkrankheiten“ nicht auf die

Kinder übertragen werden. Es ist der Beachtung werth, daß hier die Theorie an dem Wahne eines polizeilichen Verbotsystems festgehalten hat, während die Gesetzgebung gesunde Einsicht genug hatte, um das an sich Verkehrte und praktisch Nutzlose solcher Verbote zu erkennen und sie daher nicht einführte. Schon Jacob (Grundsätze der Polizeigesetzgebung 1809) erklärt, „es scheint ein solches Verbot theils der Gerechtigkeit zuwider, theils in der Ausführung so schwer zu sein, daß es lieber nicht gegeben werden müßte." (§. 110.) Berg hat den richtigen Takt, gar nicht davon zu reden. Die Gesetze unseres Jahrhunderts schweigen. Wenn die Schriftsteller über die Medicinalpolizei wie Frank u. a. dergleichen Verbote anrathen, so hätten sich Männer wie Mohl (Polizeiwissenschaft, §. 24) und selbst Gerstner (S. 188) nicht verleiten lassen sollen, weiter davon zu reden. Abgesehen von der praktischen Unausführbarkeit der Sache ist es ein so tiefer sittlicher Widerspruch, dem der durch Krankheit unglücklich genug ist, die Milderung seines Leidens durch die Ehe zu verbieten, und der Gattin es polizeilich unmöglich zu machen, den höchsten Beweis der persönlichen Aufopferung und Liebe zu geben, daß wir uns billig wundern, dieses Gebiet überhaupt noch nicht etwa in der Bevölkerungslehre — wohin es mit Recht gehört — wohl aber in der Verwaltungslehre erhalten zu sehen. — In diesen Sätzen nun sind die letzten der polizeilichen Epoche angehörigen Reste des älteren Eherechts enthalten. Der Geist derselben in neuerer Zeit ist ein wesentlich anderer, und es wird jetzt möglich sein, das System des öffentlichen Eherechts der neuen Gesellschaftsordnung zu bestimmen.

Dagegen läßt sich ein anderes nicht läugnen. Jene Idee der medicinal-polizeilichen Verbote der Ehe war doch im Grunde nur ein, wenn auch schiefer Ausdruck der entstehenden Gesundheitsverwaltung. Sie erzeugte daher neben jenen unmöglichen Ansichten zugleich höchst positive und werthvolle Resultate, die sich namentlich in der Sorge einerseits für Schwangere und zweitens für ein gutes Hebammenwesen zeigten. Diese Richtung in der Medicinalpolizei, die wir unten wieder aufzunehmen haben, hat sich vorzugsweise durch die Anerkennung Bahn gebrochen, die sie bei der Bevölkerungspolitik dieser Epoche fand. Alle Bevölkerungslehrer, von Justi und Süßmilch an bis auf Mohl herab — Gerstner hat sich ausgeschlossen — nehmen die Anstalten für Schwangere und Hebammenanstalten als einen integrirenden Theil der „Maßregeln für die Bevölkerung" auf, und haben damit auf diesem Gebiet dauernde Resultate erzielt, um derentwillen man ihnen wahrlich leicht jene polizeiliche Ueberschwänglichkeit, die ohnehin kein praktisches Resultat hatte, verzeihen wird!

Dieß nun ist das Verhältniß, in welchem die eigentlich amtliche Verwaltung als Ehepolizei sich zur Ehe gestellt, und ein polizeiliches Eherecht im vorigen Jahrhundert geschaffen hat, das mit unserem Jahrhundert der besseren Einsicht gewichen ist. Man kann daher unbedenklich sagen, daß seit dem Beginne unseres Jahrhunderts das ganze Gebiet der amtlichen Ehepolizei verschwunden ist. Die Ehe ist dem Amte gegenüber frei, wenn sie auch der Familie und dem Berufe gegenüber noch den in der Natur beider liegenden Beschränkungen unterworfen bleibt. Und wenn es daher noch ein Recht der Ehebeschränkung gibt, so ist dasselbe wie gesagt nur aus der engherzigen Auffassung der Gemeinde entstanden, die wir nunmehr leicht erklären können.

b) Das Eheconsensrecht in den Gemeindeordnungen.

Allerdings sind die Städte in Deutschland wie in der übrigen Welt die großen Träger der persönlichen Freiheit, der staatsbürgerlichen Gesellschaft. Allein für die Gestalt, welche die Selbstverwaltung im Allgemeinen in ihnen annahm und die speciell für das Eherecht entscheidend war, wurden zwei Verhältnisse maßgebend, die wir hier schon hervorheben, weil sie auch für andere Gebiete der Verwaltung entscheidend geworden sind. Zuerst werden sie durch den Kampf mit den andern Ständen selbst zu einem Stande, und die städtische ihrem Wesen nach freie Arbeit wird dadurch selbst zu einer unfreien, ständisch beschränkten Berechtigung. Nicht der Mensch, sondern nur der „Bürger“ hat das Recht zum gewerblichen Verdienst. Zweitens aber sind diese Städte selbständige Verwaltungskörper, welche alle Aufgaben der Verwaltung, also auch die Verwaltung des Armenwesens für ihre Gemeindemitglieder besorgen, und die mithin eben vermöge ihrer Selbständigkeit auf die eigenen Mittel angewiesen waren. Es folgte daraus, daß die Angehörigkeit an die Stadt als solche dem Einzelnen sehr wesentliche Rechte gab, und der Stadt sehr wesentliche Verbindlichkeiten auferlegte. Damit erschien es denn freilich ganz natürlich, daß die Stadt auf den Akt, der diese Rechte und Verbindlichkeiten erzeugte, einen Einfluß haben mußte. Unter den Akten aber, durch welche dieß geschah, stand nun das Eingehen der Ehe offenbar in erster Reihe. Und wie es daher ganz natürlich erschien, daß die Stadt sich über die direkte Aufnahme von einem Angehörigen das Zustimmungsrecht vorbehielt, so schien es nicht weniger natürlich, daß die Stadtgemeinde das Recht in Anspruch nahm, auf die Eingehung der Ehe ihrer Angehörigen einen Einfluß zu nehmen. Das lag so sehr in der Natur der Sache, daß, als dieß städtische Ehebewilligungsrecht, wie wir es nennen wollen im

Gegensatze zur amtlichen Ehepolizei, entstand, von gar keiner Seite, weder von den Organen der Verwaltung, noch von der Theorie aus, dagegen ein Einspruch erhoben wurde. Dieß städtische Eherecht ist deßhalb fast so alt, wie die Rechtsbildung der Städte, und es ist ein großer Mangel, daß die Wissenschaft ihm und seiner Geschichte so wenig Aufmerksamkeit zugewendet hat. Um nicht hier zu weit zu gehen, wollen wir uns darauf beschränken, die drei großen Grundformen dieses Eherechts, die zugleich die drei großen Epochen in der öffentlichen rechtlichen Stellung der Städte überhaupt bedeuten, hier anzudeuten.

Die erste Form und Epoche dieses städtischen Eherechts beruhte auf dem Streben der Städte, an Volkszahl und damit an Kraft zuzunehmen. Die Folge war der ernstlichst vertheidigte Grundsatz, daß die städtische Angehörigkeit durch die Ehe mit einem Bürger gewonnen, und damit die Lösung von der grundherrlichen Abhängigkeit erzielt werde. In dieser Zeit wird die Stadt die Heimath der freien Ehe, wie sie die Trägerin der ursprünglichen Freizügigkeit geworden ist. Warum hat Mascher (Das deutsche Gewerbewesen von der frühesten Zeit bis auf die Gegenwart 1866) diese Verhältnisse nicht ernstlicher und auf die Quellen selbst zurückgehend an dem Punkte untersucht, wo er auf diese Frage zu sprechen kommt? Er hätte hier vielleicht nicht bloß einen Gedanken, sondern auch eine Thatsache zu den vielen hinzugefügt, die er in seinem sonst fleißigen Werke gesammelt hat? (Abschnitt III. Cap. 1 und 2.) — Natürlich aber kommt in dieser Epoche das eigentliche Eherecht nicht zu eigener Form; das beginnt erst in der folgenden Epoche.

Diese zweite Epoche macht die Arbeit zünftig, und stellt unter den Bedingungen des selbständigen Betriebes das Angehören an die Stadt in die erste Reihe. Die Entscheidung über das letztere wird daher indirekt zu einer Entscheidung über die Theilnahme an dem zünftigen Gewerbebetrieb. Die Ausartung des Zunftrechts zu einem ausschließlichen Privilegium erzeugte daher die damals natürliche Folgerung, daß die Ehe, die jene Angehörigkeit erzeugte, nicht ohne Zustimmung der berechtigten Gewerbsmeister geschlossen werden dürfe. Anfangs mag dabei ein kräftiges ethisches Element zum Grunde gelegen haben; bald aber ward dasselbe vom kläglichsten Sonderinteresse des Zunftprivilegiums ausgebeutet. Der Sieg der Zünfte über die Geschlechter, der die ersteren zu Herren der Stadtverwaltung machte, gab ihnen das Mittel in die Hand, die darauf bezüglichen Rechtssätze in das geltende Verwaltungsrecht der Städte hineinzubringen, wo sie zwar nicht immer eine bestimmte Formulirung fanden, aber doch in unbestrittener Geltung bestanden. Wir besitzen leider keine specielle Nachweisung über die

Entwicklung dieser Seite des öffentlichen Gewerberechts, und wenn die gelehrten Franzosen wie Guizot, dessen Histoire de la Civilisation sich in die Geschichte der Commune de Beauvais verläuft wie der Rhein in den Sand Hollands — oder wie Amedee Thierry, dessen Geschichtschreibung zur Hälfte Poesie ist, das nicht gethan, so dürfen wir Deutschen nicht viel schelten, da auch unsere Autoren, wie Raumer und in neuester Zeit wieder Mascher, von der inneren eigentlichen Verwaltung der Städte in Finanz- und inneren Fragen gar wenig zu sagen wissen. Es muß uns an diesem Orte genügen, zu bemerken, daß sich mit dem 18. Jahrhundert die Kleinbürgerei und die Herrschaft der Sonderinteressen auch im Gebiete des Eherechts in einer Weise ausbildeten, die uns das freiere Auftreten der amtlichen Verwaltung oder der „Polizei" als einen frischen Luftzug gesunderer Entwicklung begrüßen läßt; gegen Ende des vorigen Jahrhunderts sehen wir dann auch die Wissenschaft gegen jene kläglichen Beschränkungen zu Felde ziehen, und wie der Zustand, dem wir dort begegnen, ein elender ist, so rückt der Zeitpunkt immer näher heran, in dem er sich auflöst. In der That galt der, auf dem ganzen Gewerbe schwer lastende Grundsatz in der Mitte des vorigen Jahrhunderts ganz allgemein, daß „unangesessene ledige Mannspersonen zur „bürgerlichen Nahrung" nicht zugelassen werden. (S. auch Fischer, Polizeirecht, Band I. §. 1051.) Um nun dieselben ferner abzuhalten, stellten die Zünfte und die von ihnen beherrschten Magistrate unter andern eine Reihe widerrechtlicher Einschränkungen in Ansehung des Heirathens neben übermäßigen Gelderfordernissen auf, und machten dadurch mit der Ehe zugleich das Eintreten in die Zunft unmöglich. Ein klägliches Beispiel aus der Tischlergilde von Bremen erzählt Berg (Polizeirecht, Band III. 2. Auflage, S. 29). Allerdings wird diese Richtung des in sich zusammenfallenden Zunftwesens energisch von der amtlichen Verwaltung bekämpft, und das ist einer von den Punkten, wo die neue Wissenschaft die Polizei im Namen der edleren Menschenrechte auf das Lebhafteste unterstützt, und in seiner klaren und trefflichen Weise drückt Berg das aus: „Zwar muß die Polizei allerdings die rechtmäßigen Privilegien und die gültigen und vernünftigen Gewohnheiten der Handwerksinnungen ungekränkt lassen; aber daraus folgt nicht, daß sie in Ansehung unvernünftiger und gemeinschädlicher Ansprüche und Gebräuche schlechterdings gebundene Hände hat, und alles beim Alten zu lassen verpflichtet ist" — ein Satz, den schon Moser a. a. O. S. 30 gleichfalls anerkennt. Allein freilich konnte da in einzelnen Punkten keine Abhülfe gefunden werden. Es mußte eine ganz neue Gestalt der Dinge kommen. Diese nun kam; aber während sie mit der Revolution in Frankreich das ganze

Zunftwesen beseitigte, ließ sie es in Deutschland bestehen, und mit ihm den Grundsatz, daß die Ehe auch jetzt noch keine freie sein könne. Nur gewinnt dieser Grundsatz jetzt eine neue, seine dritte Gestalt, und diese besteht in ihren Grundzügen noch gegenwärtig fort.

Mit dem Auftreten der verfassungsmäßigen Epoche erscheint nämlich, wie wir in der vollziehenden Gewalt dargelegt, der Grundsatz, daß die Gemeinde frei, daß sie aber auch das verpflichtete Organ für alle örtlichen Verwaltungsaufgaben sein müsse. Eine dieser Aufgaben ist die Armenunterstützung. Die Verpflichtung zur Armenunterstützung empfängt daher jetzt einen neuen Namen; sie heißt das Heimathsrecht. Jede Ortsgemeinde wird in dieser Gestalt des öffentlichen Rechts daher ein Verwaltungskörper für das Hülfswesen seiner Angehörigen. Hatte nun schon früher der Erwerb des Rechts auf Gewerbebetrieb durch die Ehe der Zustimmung der Gemeinden unterstanden, so schien es jetzt, wo die Armenunterstützung zur gesetzlichen Pflicht der Ortsgemeinde ward, nur natürlich und consequent, daß vermöge derselben auch bei der Ehe, durch welche das Recht auf die letztere erst gewonnen ward, der Ortsgemeinde eine Zustimmung gewahrt werde. Zwar wagte man nicht recht mehr, wie im vorigen Jahrhundert, diese Zustimmung auf die Zunftprivilegien und das Interesse des ausschließlichen Gewerbebetriebes zurückzuführen, wohl aber ward dieß Sonderinteresse ein treuer Bundesgenosse des allgemeinen Gemeindeinteresses, sich so wenig als möglich Unterstützungspflichten durch Zulassung der Ehen Unbemittelter aufzubürden. Und als es daher jetzt galt, neue Gemeindeordnungen zu machen, reichten sich beide Faktoren die Hand, und sie zusammen haben das gegenwärtige öffentliche Eherecht Deutschlands, das wir, einzig in seiner Art, das Gemeindebewilligungsrecht der Ehe nennen müssen.

Es ist uns nun zwar nicht möglich gewesen, alle Bestimmungen, die dahin gehören, und alle Quellen dafür aufzufinden. Allein das Wesentliche glauben wir dennoch beibringen und den Beweis liefern zu können, wie weit wir noch hinter den andern Nationen in dieser zwar speciellen, aber doch so wichtigen Frage zurückstehen.

Im Allgemeinen beruht nämlich das deutsche Gemeinderecht der Ehebewilligung auf dem oft mit großer Naivetät ausgesprochenen Gedanken, durch das Recht der Bewilligung der Ehe der Unbemittelten sich die Last der Unterstützung der Kinder derselben fern zu halten. Es hat ein halbes Jahrhundert dazu gehört, um zu der Einsicht zu kommen, daß die Gemeinden, vorausgesetzt daß der Zweck richtig wäre, diesen Zweck eben durch die Mittel nicht erreichen, da die unehelichen Kinder genau dieselben Ansprüche haben

wie die ehelichen. Und in der That hätte auch jener Standpunkt nicht durchgegriffen, wenn nicht die Exclusivität der bis in die neueste Zeit bestandenen Zünfte und Innungen fast mehr noch die Niederlassung zum Gewerbebetrieb, als die Verehelichung an sich zu verhindern getrachtet hätte. Eben deßhalb behaupten wir, daß dieser Rest des mittelalterlichen Rechts erst dann ganz verschwinden wird, wenn das Gewerbe ganz frei sein wird. Vor der Hand besteht dasselbe jedoch, und die Hauptformen desselben sind, so viel wir sehen, folgende.

Was zuerst Oesterreich betrifft, so war die Ehe mit dem gesammten Stande der Bauern bis 1848 unfrei; jetzt dagegen ist sie frei, und Oesterreich steht daher jetzt auf demselben Standpunkte wie Preußen, wo die Eheverweigerung wegen mangelnden Auskommens den Eltern und Vormündern zugewiesen ist. Dabei hatten die Städte neben den Landgemeinden meistens ihr besonderes Recht; doch behielten sich stets die Beamten das Recht vor, eine endgültige Entscheidung darüber auszusprechen, die meist im Sinne der freieren Bewegung ausfiel. Im Großen und Ganzen war nach Herzog (Systematische Gesetze über den politischen Eheconsens 1829) und Stubenrauch (Verwaltungsgesetzkunde §. 339) der Gang der Gesetze folgender. Bis 1848 hatten die Inhaber der Patrimonialgerichte als Gemeindepolizeibehörden das Recht der Eheverbote, bis dieses Recht durch die Aufhebung der Unterthänigkeitsverhältnisse (Patent vom 7. Sept. 1848) aufgehoben ward. Für diejenigen Reichstheile dagegen, welche in keinem solchen Abhängigkeitsverhältnisse standen (Städte 2c.), bestanden früher oft besondere Rechte der städtischen Obrigkeiten, bis dieselben durch Verordnung vom 12. Januar 1815 zunächst für Wien geregelt und dann allgemein ausgedehnt wurden. Darnach sind die Classen genau bezeichnet, welche keines Eheconsenses von Seiten der Behörden bedürfen; die übrigen müssen einen zur Ernährung der Familie ausreichenden Unterhalt nachweisen. Die Gültigkeit dieser Grundsätze ist durch Erlaß vom 21. Juni erhalten worden. Specielle Vorschriften über die Verheirathung von Gesellen schon seit dem 22. December 1796. Ebenso sollen Vagabunden und Bettler vom Heirathen abgehalten werden. (Kopetz, österreich. polit. Gesetzkunde 1807. I. §. 124.) Doch wird ein Recurs an die höhern politischen Behörden zugelassen. — Hier ist, wie man sieht, noch der ehepolizeiliche Standpunkt speciell für Erwerblose festgehalten, und zwar neben dem Standpunkt der Gemeindebewilligung. Ein ganz ähnliches Verhältniß findet statt im Königreich Sachsen. Hier sind alle Ehen vor dem 21. Jahre durch Mandat vom 20. Sept. 1826 verboten; ebenso Taubstummen, wenn sie nicht schreiben können (Mandat von 1820); doch kann von beiden dispensirt werden (Funke,

II. 991. 992). Nach dem Mandat vom 10. October 1826 sollen ferner Handwerksgesellen zur Ehe nur dann zugelassen werden, wenn sie von der Obrigkeit ein „Zeugniß" haben, daß sie dem „gemeinen Wesen nicht zur Last fallen werden," widrigenfalls man sie „ausdrücklich davon abmahnen," eventuell „vom Orte (!) ganz wegweisen soll." Diese noch gegenwärtig geltenden Bestimmungen scheinen genügt zu haben, da das spätere Heimathsgesetz vom 26. November 1834 und die Armenordnung vom 22. October 1840 nichts weiter sagen; doch ist ganz rationell die Verehelichung der Almosenpercipienten im §. 70 von der Bewilligung abhängig gemacht (Funke, II. 552—555). — Für Württemberg hat Hartmann die alten Gesetze über das Eherecht gesammelt (Ehegesetze des Herzogthums Württemberg), nach welchen die Ehen mit besonderer Rücksicht auf die Verarmung und damit dem gemeinen Wesen keine zu große Last auferlegt werde, nur auf Ermächtigung der Regierung und des Ehegerichts geschlossen werden konnten. Zwar ward nun diese Beschränkung durch Gemeindeverordnung vom 1. October 1807 aufgehoben und im Entwurf des Bürgerrechtsgesetzes von 1828 nicht wieder eingeführt; allein die Localinteressen bekämpften diesen freien und vernünftigen Standpunkt schon in den Verhandlungen von 1828 (siehe Bitzer, Freizügigkeit S. 236) und brachten es dahin, daß die Regierung 1833 ein Ehebeschränkungsgesetz als Entwurf in die Kammer einbrachte, und daß wirklich im revidirten Bürgerrechtsgesetze vom 4. Dec. 1833 bestimmt ward (Art. 42. 43), daß jeder „Bürger" (!) sich vor seiner Verehelichung über einen genügenden Nahrungsstand auszuweisen habe. Dieser beschränkte Standpunkt hat sich unglaublicher Weise in Württemberg bis auf unsere Gegenwart erhalten; das neue Eherechtsgesetz vom 5. Mai 1852 hat die Bewilligung der Ehe im Princip beibehalten, auf Grundlage eines genügenden Nahrungsstandes! So ist über diesen constitutionellen freisinnigen Staat die ganze Entwicklung unseres Jahrhunderts spurlos hinweggegangen! Doch vernehmen wir, daß endlich die württembergischen Handelskammern um Aufhebung dieses mittelalterlichen Rechts eingeschritten sind (Jahresbericht der württembergischen Handelskammern von 1864. Siehe auch Austria Nr. 36). Mohl schweigt; mit Absicht? — Bayern hatte die „Erlaubniß" zur Ehe festgehalten aus dem vorigen Jahrhundert; das Gesetz vom 12. Juni 1808, „die Beförderung der Heirathen auf dem Lande betreffend," gab das Recht der Bewilligung ganz in die Hände der „Obrigkeiten" — wunderlicher Widerspruch! — ein Grundsatz, der dann in das Gesetz vom 17. November 1816 über das Armenwesen überging. Die gegenwärtige Gestalt dieses Rechts hat die Verehelichung rein vom Standpunkte des Heimathsrechts (s. unten) aufgefaßt, und

sie daher als identisch mit der Ansäßigmachung betrachtet. Das geltende Recht in dieser Beziehung ist sehr engherzig (Gesetz über Ansäßigmachung und Verehelichung vom 11. September 1825, revidirt durch das Gesetz vom 1. Juli 1834). Kein Religionsdiener soll eine Trauung vornehmen, es sei ihm denn die obrigkeitliche Heirathsbewilligung vorgelegt, unter dem Rechtsnachtheile der Haftung für Schaden und Kosten, welche aus der Trauung für die Gemeinde erwachsen! Das Unausführbare dieses Gesetzes leuchtet auf den ersten Blick eben so sehr ein, als das Irrationelle desselben (Pözl, Verfassungsrecht §. 29). Doch ist das Ganze nicht besser, als in dem viel „freisinnigeren“ Baden, wo gleichfalls die Aufnahme und Ansäßigkeit vom Gemeinderath und Bürgerausschuß versagt werden kann (§. 10), und die Verehelichung vom 25. Lebensjahre, einem Nahrungszweige und gar daneben einem Besitz von 100 bis 200 fl. abhängig gemacht ist (§. 1)! Das ist das Gesetz vom 15. Februar 1851. (S. Fröhlich, die badischen Gemeindegesetze 1861.) Ganz ähnlich ist das Ehebewilligungsrecht im Großherzogthum Hessen (Gemeindeordnung vom 30. Juni 1821, Art. 42) bestimmt und durch das neueste Gesetz vom 19. Mai 1852, die Niederlassung betreffend, nicht geändert. Interessant ist der Gang, den dieß Recht in Hannover gemacht hat. Ein Rescript vom 27. Juli 1827 (Eckhardt, Gesetze, Verordnungen und Ausschreibungen für das Königreich Hannover, 1840) besagt nur, daß keine Trauung vorgenommen werden darf, bis die kopulirenden Personen die Erklärung der Commune, in der sie sich niederlassen wollen, mitbringen, daß dieselbe sie aufnehmen wolle! Das wird durch Ausschreiben vom 21. September 1835 eingeschärft; das Ausschreiben vom 5. October 1840 hat dann die näheren Bedingungen festgestellt, unter denen jene Erlaubniß von den Obrigkeiten ertheilt werden darf — darunter die, daß die Betreffenden bisher eine „sparsame Lebensweise“ geführt und daß sie — eine Wohnung gefunden haben! (Bitzer, Freizügigkeit, S. 223—225.) — Wir müssen, wie gesagt, uns auf diese Beispiele beschränken. Aber sie genügen, um zu zeigen, daß das deutsche öffentliche Eherecht noch großentheils auf dem Standpunkte des vorigen Jahrhunderts steht, weit hinter dem Frankreichs und Englands, und daß wir erst dann die völlige Freiheit der Ehe, wie sie unsere Gegenwart verlangt, haben werden, wenn wir einmal allgemeine und volle Gewerbefreiheit wie in Oesterreich und die neue Organisirung des Heimathswesens auf Grundlage der großen Armengemeinden, die noch allenthalben fehlt, besitzen werden.

Es ist deßhalb nicht überflüssig, jetzt die elementaren Grundrechte der Ehe dieser historischen Entwicklung anzuschließen.

IV. Die Elemente des freien öffentlichen Eherechts der staatsbürgerlichen Gesellschaft.

(Grundlage desselben ist der Unterschied der Freiheit und der Beschränkungen der Ehe auch in dieser Gesellschaftsform. Die letzteren entstehen aus den Elementen der Geschlechter, der ständischen und der staatsbürgerlichen Ordnung.)

Die gewöhnliche Annahme ist nun, nachdem die bisherigen Standpunkte des öffentlichen Eherechts überwunden sind, daß die Ehe der staatsbürgerlichen Gesellschaft im Gegensatz zur frühern Zeit eine freie geworden sei. Es kommt darauf an, das richtig zu verstehen.

Die völlige Freiheit der Ehe würde dieselbe, indem sie sie ganz der subjektiven Selbstbestimmung des Einzelnen überließe, überhaupt des öffentlichen Rechts entkleiden. Offenbar ist das weder der Fall, noch kann es das jemals sein. Die Ehe wird und muß stets das Moment des öffentlichen Rechts behalten. Und wenn man daher von der Freiheit der Ehe redet, so muß man sich den Inhalt dieser Freiheit nicht als einen völligen Mangel an Bestimmungen des öffentlichen Rechts, sondern als System des Eherechts denken, das zu seinem rechtsbildenden Princip nur noch das Wesen der Ehe selbst hat. Die Freiheit der staatsbürgerlichen Gesellschaft besteht auch hier nicht in der Willkür, sondern in der Befreiung des Rechtsinstituts von Momenten, die außerhalb desselben liegen. Neben und in dieser Freiheit besteht das öffentliche Eherecht fort; und es wird darauf ankommen, in der staatsbürgerlichen Gesellschaftsordnung die Freiheit der Ehe als die Befreiung derselben von Rechtsbestimmungen, die außer derselben liegen, das öffentliche Eherecht dagegen als das System des durch das Wesen der Ehe selbst gesetzten öffentlichen Rechts hinzustellen. Und erst in diesem Sinne sprechen wir vom neuen Systeme des öffentlichen Eherechts unserer Zeit.

Die Grundlage dieses bisher zwar praktisch gültigen, aber nicht wissenschaftlich zusammengefaßten Systems des gegenwärtigen Eherechts ist nun folgende.

Die Ehe ist ihrem Wesen nach einerseits ein Gut der höchsten, freien und sittlichen Selbstbestimmung des Einzelnen. Insofern sie als solche erscheint, muß sie dieser Selbstbestimmung überlassen, das ist eben frei sein. Sie ist aber andererseits ein Verhältniß, welches theils durch sich selbst, theils durch die aus ihr entstehende Familie für die Gemeinschaft in ihren verschiedenen Formen positive, und zwar wirthschaftliche Verpflichtungen erzeugt. Insofern sie dieß thut, wird sie von der Gemeinschaft und ihrem Willen nothwendig abhängig.

Und das System des öffentlichen Eherechts ist daher die Bestimmung der rechtlichen Gränze, innerhalb deren diese Abhängigkeit der Ehe von der Gemeinschaft vermöge ihrer Verpflichtungen zur Geltung gelangt.

1) Die Freiheit der Ehe.

Die Freiheit der Ehe in der staatsbürgerlichen Gesellschaft enthält den ersten Grundsatz, daß es in derselben keine Verpflichtung zur Eingehung mehr gibt; und zwar hat weder die Familie noch das Geschlecht das Recht, die Eingehung der Ehe von ihren Mitgliedern zu fordern. Die natürliche Consequenz ist, daß die Ehelosigkeit eben so frei ist. Die Rechtsordnung der Geschlechtsordnung ist auf diesen Punkten durch die staatsbürgerliche Gesellschaft aufgehoben.

Der zweite Grundsatz ist der, daß die Ehe weder durch den Stand, noch durch den Besitz bedingt erscheint, sondern als höchste Einheit des individuellen Lebens durch den freien Willen der Gatten ein gemeinsames und für beide gleiches gesellschaftliches Verhältniß begründet. Die Idee der Freiheit hat sogar das confessionelle Recht überwunden und die Ehe zwischen Mitgliedern verschiedener Religionsbekenntnisse wenigstens in einem großen Theile Europas freigegeben. Das große Mittel zur Erreichung dieses Zweckes ist die bürgerliche Ehe, die zwar keine kirchliche, wohl aber eine rechtliche und sittliche Ehe gründet. Doch ist bekannt, daß dieser Theil der Freiheit der Ehe noch keineswegs entschieden ist, obwohl an dem Siege derselben nicht gezweifelt werden kann. Auf diesen Punkten ist die ständische Rechtsordnung durch die staatsbürgerliche Ehe überwunden.

Der dritte Grundsatz ist, daß die Ehe kein Mittel für die Zwecke der Verwaltung, sondern ein rein persönliches Verhältniß sein soll. Das Eherecht hat daher, um es mit Einem Worte zu sagen, seinen populationistischen Inhalt verloren. Es gibt keine Ehe- und Kinderprämien mehr für die Ehe als solche; es gibt auch keine gesundheitspolizeilichen Verbote mehr. Die Epoche des polizeilichen Eherechts ist nach diesen Seiten hin durch die neue Gesellschaft beendigt.

Das sind die Grundsätze, welche die Freiheit der Ehe bilden. Sie sind insgesammt nichts als die Anerkennung der freien Selbstbestimmung als Grundlage der Ehe. Neben ihnen stehen dagegen die folgenden Grundsätze.

2) Die Principien des öffentlichen Rechts der Ehe.

Das öffentliche Eherecht der staatsbürgerlichen Gesellschaft enthält die Gesammtheit derjenigen Grundsätze, welche die Eingehung der Ehe

trotz der principiellen Freiheit derselben beschränken. Es kann daher nie einen Zwang zur Ehe, wohl aber die Verhinderung derselben enthalten. Und da nun die Ehe selbst nach allen Seiten hin in das Leben der Gemeinschaft eingreift, so ist auch dieß Eherecht kein einfaches, sondern schließt sich naturgemäß an die Grundformen dieser Gemeinschaft, die Gesellschaftsordnungen, an.

Und hier ist nun zugleich der erste Punkt, auf welchem wir den großen Grundsatz der Bildung der Gesellschaftsordnungen praktisch und rechtlich zur Erscheinung gelangen sehen, daß nämlich keine Gesellschaftsordnung für sich besteht, sondern daß jede folgende die Elemente der vorhergehenden in sich aufnimmt, sie verarbeitet und sie so weit bestehen läßt, als sie durch das Wesen der Persönlichkeit gefordert werden, während sie von ihr nur diejenigen Ordnungen und Bestimmungen beseitigt, die innerhalb der vorhergehenden Gesellschaftsordnung durch das Sonderinteresse erzeugt sind. Wir gelangen daher auch hier zu dem entscheidenden Princip der Gesellschaftslehre, daß die höchste Gestalt der Gesellschaft nicht etwa in der einen oder andern Ordnung für sich, und nicht etwa in dem Vorhandensein der einen oder andern Classe, sondern vielmehr in dem organischen Zusammenbestehen aller Ordnungen und Classen zugleich gegeben ist. Diese theoretische Wahrheit bestätigt das praktische Leben auf jedem Punkte; im praktischen Leben aber ist gerade die Rechtsbildung der immer aufs neue entscheidende Beweis dafür. So im Allgemeinen und so natürlich auch speciell im Eherecht.

Wir aber haben hier diesen Grundsatz besonders hervorgehoben, weil wir seiner in unsern folgenden Darstellungen beständig bedürfen, und uns auf ihn berufen werden.

Das öffentliche Eherecht der staatsbürgerlichen Gesellschaft besteht daher und wird ewig bestehen aus den Beschränkungen der Ehe, welche das ewige Wesen der Geschlechterordnung, der ständischen Ordnung und der gesellschaftlichen Ordnung der freien Persönlichkeiten oder der staatsbürgerlichen Ordnung mit sich bringen. Die Grundsätze, welche das öffentliche Eherecht daher als dauernde aus den einzelnen Gesellschaftsordnungen beibehält, und welche demgemäß den Inhalt des gegenwärtigen freien öffentlichen Eherechts bilden und bilden werden, sind folgende:

a) Aus dem reinen Wesen der Geschlechterordnung und ihrer Grundlage, der Familie, entsteht das Princip der Zustimmung der Eltern zur ehelichen Verbindung, und die Bedingung der Mündigkeit. Die Bestimmungen, welche die staatsbürgerliche Gesellschaft dafür fordert, bilden einen Theil des bürgerlichen Rechts und gehören der Darstellung desselben an.

b) Der Stand der staatsbürgerlichen Gesellschaft ist der Beruf, insofern er von der Gemeinschaft seine wirthschaftliche Existenz empfängt. Die beiden dauernd gültigen Formen desselben sind der Wehrstand und der Stand der Staatsdiener. Das Verhältniß des öffentlichen Eherechts zu beiden ist äußerlich verschieden; innerlich aber dasselbe. Unter dem Wehrstand in der staatsbürgerlichen Gesellschaft kann nämlich nicht die Gesammtheit der wehrhaften und damit wehrpflichtigen Staatsbürger, sondern nur die Gesammtheit derer verstanden werden, welche die Waffen zu ihrem Lebensberuf gemacht haben; unter dem Stande der Staatsdiener gleichfalls nicht jeder, der das Amt verwaltet, sondern nur die berufsmäßig gebildeten Staatsdiener. Für beide muß nun die Ehe nicht bloß frei, sondern sie muß auch wirthschaftlich möglich sein. Allein da sie selbst der höchste Ausdruck der wirthschaftlichen Selbständigkeit ist, so kann sie auch nicht unbedingt für jeden Theilnehmer an diesem Berufe gestattet werden; es muß vielmehr erst eine bestimmte Stufe des Berufes die wirthschaftlichen Bedingungen der Ehe darbieten, oder es tritt das Recht zur Verehelichung erst bei dieser Stufe der militärischen und amtlichen Laufbahn ein. Daran schließen sich zwei Formen. Erstlich, daß die Eingehung der Ehe unterhalb dieser Stufe zwar frei ist, daß sie aber den Austritt aus der standesmäßigen Laufbahn zur Folge hat; zweitens, daß wenn der Betreffende die wirthschaftlichen Bedingungen der Ehe und Familie außerhalb seines standesmäßigen Einkommens hat, die Ehe auf jeder Stufe frei sein muß. Der Begriff und die Form einer eigentlichen „Bewilligung" der Ehe widerstreitet dem Wesen derselben. Die Darstellung dieses standesmäßigen Eherechts gehört dem Militär- und Staatsdienerrecht an; die Gültigkeit desselben wird stets von der berufsmäßigen Auffassung des Standes bedingt sein. Daher ist in England gar kein Staatsdiener-Eherecht vorhanden, während das Militär-Eherecht bei den untern Graden durch den Mangel der allgemeinen Wehrpflicht viel strenger ist als auf dem Continent. Leider mangeln uns die Quellen, um diese Verhältnisse genauer zu verfolgen. Wir können nur das Bedauern aussprechen, daß die noch immer auf Grundlage des bürgerlichen Rechts einseitig aufgefaßte Behandlung des Eherechts von Seiten der Jurisprudenz auch diesen Theil des bürgerlichen Verwaltungsrechts nicht in seinem Stoffe aufgenommen hat. Im Allgemeinen kann dasjenige als im Wesentlichen auch jetzt gültig angesehen werden, was wir oben unter der polizeilichen Epoche angeführt haben.

c) Für die staatsbürgerliche Gesellschaft muß man nun zwei Gesichtspunkte wohl unterscheiden, den der Bedingungen der Ehe, und den der Ehebeschränkung.

Was zuerst die Bedingungen der Ehe betrifft, so beruhen dieselben darauf, daß die Ehe als ein öffentlicher Akt betrachtet wird, und daß daher die öffentliche Mittheilung derselben als eine vom Gesammtinteresse geforderte Bedingung der Ehe erscheint, die für so nothwendig erachtet wird, daß in England und Frankreich die Eingehung, ja das Recht der kirchlich geschlossenen Ehe von der Vornahme derjenigen Akte abhängig gemacht wird, welche diese öffentliche Mittheilung nach dem Gesetze enthalten sollen. (S. unter Standesregister Frankreich und England.)

Was dagegen die Ehebeschränkungen, soweit sie nicht auf Familien und Beruf beruhen, anbelangt, so kann die staatsbürgerliche Gesellschaft als solche nur Eine Ehebeschränkung enthalten und durch ihr Princip rechtfertigen. Es ist die, welche aus der Verpflichtung folgt, daß die Gemeinde die Familie erhalten muß, wenn das Familienhaupt es nicht vermag. Es ist nun klar, daß es äußerlich nur Ein entscheidendes Merkmal gibt, um dieß Unvermögen der Ehegatten zu constatiren. Das ist die Thatsache der wirklichen Armenunterstützung. Es läßt sich daher nicht läugnen, daß die Verweigerung drr Ehe da berechtigt ist, wo die Ehegatten wirkliche Unterstützung empfangen; und dieß Recht dürfte auch wohl ein allgemein anerkanntes sein, obwohl es, soweit wir sehen, nur selten ausdrücklich festgestellt ist. Wo dagegen eine solche Armenunterstützung nicht vorhanden ist, da kann auch die Ehe nicht wegen der bloßen Wahrscheinlichkeit oder Möglichkeit der Verarmung nicht untersagt werden. Und hier ist der Punkt, wo die polizeiliche Epoche von der staatsbürgerlichen wenigstens in Mitteleuropa nicht ganz bewältigt erscheint; denn mit der staatsbürgerlichen Gesellschaft ist zugleich das Bewußtsein des Classengegensatzes wach geworden, und hat die Furcht vor der Uebervölkerung erzeugt. Diese aber ist nichts als die Vorstellung von der unorganischen Zunahme der nichtbesitzenden Classe gegenüber der besitzenden; und die Verwaltung der staatsbürgerlichen Gesellschaft glaubte sich verpflichtet, dieser, ihrer Gesellschaftsordnung eigenthümlichen Gefahr durch Verwaltungsmaßregeln zu begegnen. Auf diese Weise ward es, allerdings unter unverkennbarer Mitwirkung großer gewerblicher Sonderinteressen, möglich, eine Reihe von rein wirthschaftlichen Eheverboten gegen Gesellen &c. aufrecht zu halten (s. oben), deren Nutzlosigkeit in Beziehung auf die Erzeugung von unversorgten Kindern die Statistik genugsam nachgewiesen hat, während die Vorstellungen der früheren Epoche in manchen Staaten die bestehenden Vorschriften der früheren Epoche noch aufrecht halten. Es ist mit Bestimmtheit anzunehmen, daß diese Reste der früheren Zeit bald verschwinden werden. Das Mittel dafür ist

offenbar die Einführung der bürgerlichen Ehe, die dazu bestimmt ist, nicht bloß die confessionellen, sondern auch die wirthschaftlichen Eheverbote der früheren Epoche zu beseitigen. Wir erkennen dabei vollständig die edle Absicht an, wenn Männer wie Knies auch jetzt noch allerlei Vorschläge aufstellen, welche das Eingehen leichtsinniger Ehen, die zur Verarmung führen, von Guthaben in der Sparcasse, Betheiligung an Unterstützungsvereinen u. dergl. abhängig machen wollen. (Knies, über Armenpflege und Heimathsrecht, Zeitschrift für Staatswissenschaft, 1853, Seite 323.) Allein wie man sich über die Erfolglosigkeit dieser Dinge täuschen, oder auch nur wie Bitzer, doch noch ein wenig zweifelhaft bleiben kann (Freizügigkeit, Seite 85—88), das verstehen wir in der That nicht, schon dem ganz unwiderleglichen Argumente der wilden Ehe und dem der unehelichen Kinder gegenüber, die kaum eine weitere Discussion zulassen. Eine andere Frage freilich ist die, ob die Erleichterung der Ehescheidung nicht das einzig wahre und natürliche Mittel ist, der Ehe ihre wahre Freiheit — die Freiheit der Selbstbestimmung — zurückzugeben. Wir halten fest an der Ueberzeugung, daß die Zukunft des Eherechts nicht in den Bedingungen der Eingehung, sondern in denen der Auflösung der Ehe liegt.

Dieß ist das, was wir als das System der Freiheit und der Ordnung des öffentlichen Eherechts der staatsbürgerlichen Gesellschaft zu bezeichnen haben. Wir dürfen wiederholen, daß dasselbe in seiner Bedeutung und seinem Werth nur in seinem historischen Verhältniß richtig verstanden werden kann.

Man kann wohl sagen, daß das öffentliche Eherecht unserer Zeit in dem obigen Sinne noch gar keine Literatur hat. Das was Mohl und Gerstner sagen, enthält ein principienloses Wohlmeinen, in dem beide Epochen vermischt sind. Die Verwaltungsgesetzkunden sind gezwungen, von früher her das formell Bestehende anzuführen, und die Frage unerörtert zu lassen, wie viel davon noch gegenwärtig beachtet wird. Man sieht aber schon aus dem Obigen, wie sehr es zu schiefen Vorstellungen Anlaß gibt, wenn z. B. Roscher sagt, daß man in Preußen, Frankreich und England auf jede obrigkeitliche Erschwerung der Ehe verzichtet hat (§. 253). Es ist klar, daß er dabei nur an den Bürgerstand im Besondern und nicht an die Bevölkerung als Ganzes gedacht hat. Die englische Gesetzgebung hat sogar ganz ausdrücklich „jede Ehe für nichtig und ungültig erklärt," welche ohne einen „Erlaubnißschein" des Registrars geschlossen wird (6. 7. Will. IV. 85. s. unten). Eben so ist sein Urtheil über die standesmäßigen Ehebeschränkungen (ib. N. 6) einseitig. Uebrigens hat die Theorie gerade auf diesem Gebiete viel gewirkt, und es ist wesentlich, den Gang derselben vor Augen zu haben. Bekanntlich nämlich trat dem populationistischen Wunsche der polizeilichen Epoche nach möglichster Vermehrung der Ehe, den am meisten Süßmilch zum Ausdruck brachte, zuerst der Instinkt der Verwaltungen

gegen leichtsinnige Ehen, und dann das von Malthus zur mathematischen Formel erhobene Gefühl der Gefährdung der Gesellschaft durch die Kinder des Proletariats entgegen, und es war, als sich zuerst lokale Uebervölkerungen zeigten, Gefahr vorhanden, daß die Regierungen aus socialen Gründen das System der Eheverbote auch in der staatsbürgerlichen Epoche nicht bloß beibehalten, sondern auch noch strenger ausbilden würden. In der That wurden theils in den zwanziger und dreißiger Jahren die gesetzlichen Vorschriften wiederholt und verstärkt, welche einen gewissen Vermögensnachweis als Voraussetzung forderten, wie in Württemberg (1833), Bayern (1828 und 1834), Kurhessen (1834), theils empfingen oder behielten die Gemeinden die Befugniß, die Ehen zu verbieten, wobei das Recht, sie wegen „Bescholtenheit" zu untersagen, nur als eine Form erschien. Die Freiheit der Ehe war daher von dieser Seite ernstlich bedroht, und hier war es, wo die Wissenschaft sie zum Theil erhalten, zum Theil wieder erobert hat. Sie bewies nämlich, daß die Gefahr des industriellen Proletariats nicht in der Ehe, sondern in den Kindern liege, und daß das Verbot der Ehe gegen die Zunahme der unehelichen Geburten nicht nur nicht schütze, sondern sie vielmehr fördere. Schon Malthus wollte sogar die Ehe der Armen frei geben, nur sollte ihnen dann die Unterstützung entzogen werden. (Princ. of Pop. IV. 8. V. 2.) Als ob das letztere möglich wäre! Die Weinhold'schen Ideen haben nur noch den Werth der Curiosität. Dagegen trat die Statistik mit dem entscheidenden Beweise auf, daß im Grunde die Zahl der Kinder von dem Recht auf Eingehung der Ehe unabhängig ist, so daß man für die Beschränkung der freien Ehe auch nicht einmal diesen Ersatz habe. Bei allem Streit hin und wider stellte sich denn doch zuletzt die entscheidende Wahrheit in den Vordergrund, daß sich das Maß der Bevölkerung am besten von selbst regle, und daß jedes Eingreifen von Seite der Verwaltung diese naturgemäße Regelung nur stören könne. Sehr verständig ist das, was Rau II. 15, und nach ihm Roscher I. §. 258 darüber sagen. Von der Malthusischen Formel ist als allgemein anerkannt nur der Satz übrig geblieben, daß es die Dichtigkeit der Bevölkerung selbst ist, welche ihre Zunahme hindert. Und mit dieser Ueberzeugung wird dann auch das letzte Motiv eines polizeilichen Eheverbots, die Furcht vor der Uebervölkerung, definitiv aus der Verwaltungslehre verschwinden.

II.

Kinderpflege.

Das was wir als Kinderpflege bezeichnen, ist die Sorge der Verwaltung für das Leben der geborenen Kinder. Diese Aufgabe tritt erst mit der polizeilichen Epoche ein. Das Kind gehört der Familie, auch in der ständischen Ordnung. Erst als das Interesse an der Zahl der Bevölkerung zum Staatsinteresse wird, erzeugt es die öffentlichen Vorschriften, welche die Erhaltung der Kinder bezwecken. Diese Vorschriften

erscheinen daher mit dem vorigen Jahrhundert als integrirender Theil der Populationistik, und begleiten fast allenthalben die Theorien über das öffentliche Recht der Ehe. Allein schon damals zeigt es sich, daß sie, wenn sie auch mit ihrem letzten Zweck der Populationistik zufallen, doch mit ihrem ganzen Inhalt zwei andern Gebieten angehören; einerseits dem Gesundheitswesen: dahin gehören die Vorschriften für Schwangere, für die Ernährung der Kinder, für Hebammenwesen u. a. — und dem Hülfswesen, dem namentlich das Waisen- und Findelwesen angehört. Die Bestimmungen, welche die Bevölkerungspolitik in diese Gebiete gebracht hat, sind ohne Zweifel den übrigen untergeordnet; und wir werden sie deßhalb an ihrer Stelle behandeln, an der sich die populationistischen Tendenzen den höheren Gesichtspunkten der Verwaltung von selbst einfügen.

Schon Mohl hat die Kinderpflege mit richtigem Takt aus dem Bevölkerungswesen weggelassen. Warum hat Gerstner sie wieder hineingebracht, zu wenig um sie zu erschöpfen, zu viel um durch sie nicht zu stören? — Es genügt, daß man des Zusammenhangs dieser Vorschriften mit der Bevölkerungspolitik sich bewußt sei.

III.

Einwanderung, Auswanderung und Colonisation.

(Die Zurückführung derselben auf die Gesellschaftsformen und die Elemente der gesellschaftlichen Freiheit ist die Grundlage ihres Verständnisses im Allgemeinen, und ihres öffentlichen Rechts im Besondern. Folgerungen, die sich daraus ergeben.)

Seit es eine Populationistik gibt, bilden Einwanderung und Auswanderung einen Hauptheil derselben. Wenn irgendwo, so scheint hier das Gebiet, in welchem die Verwaltung unmittelbar eingreifen, und durch ihre Maßregeln entweder die Bevölkerung vermehren oder vermindern kann. Und während daher einerseits die Theorie reichhaltig an Ansichten ist, ist die Gesetzgebung nicht minder reich an Vorschriften und Maßregeln, welche sich auf jene Verhältnisse beziehen. Zugleich aber scheint gar kein Theil der Verwaltung leichter zu verstehen als dieser, denn einfache Gebote und Verbote scheinen hier zu genügen, und der Erfolg scheint so bedeutend, daß es sich der Mühe lohnt, diese Verwaltung genauer zu studiren.

Betrachtet man jedoch die Sache etwas näher, so sieht man bald, daß sie in einem andern Lichte erscheint. Wie Einwanderung und Auswanderung für sich, so haben auch Bestimmungen des öffentlichen Rechts von jeher über dieselben bestanden; aber sie haben in hohem

Grade gewechselt. Und andererseits sind jene Bestimmungen allerdings sehr zahlreich, aber dennoch ist es nicht zu verkennen, daß sie für jede Epoche eine gewisse Einheit bilden, auf einem gewissen einheitlichen Princip beruhen, das die ganze Verwaltung dieses Gebietes beherrscht. Das nun gilt auch für unsere Gegenwart, obwohl sie in Beziehung auf jenes Recht so wesentlich verschieden von der Vergangenheit dasteht. Und indem wir daher von der wissenschaftlichen Behandlung dieses Gebietes reden, müssen wir allerdings streben, jenen gemeinsam geltenden festen Boden für das Ganze zu gewinnen. Möge man es daher verzeihen, wenn wir auch hier versuchen, nach festen Kategorien der Wissenschaft zu streben, um den dauernden Boden zu gewinnen, von dem aus die weiteren Forschungen gehen können.

Es läßt sich schwer verkennen, daß die gegenwärtige Theorie über die obigen Fragen eine ziemlich haltlose, ja unbehülfliche ist. Während im vorigen Jahrhundert die Lehren der Wissenschaft ziemlich einig waren, und der Sache einen nicht geringen Nachdruck gaben, wissen die gegenwärtigen nicht recht, ob die Frage nach Einwanderung und Auswanderung noch Gegenstand der eigentlichen Verwaltungslehre sein, oder mehr im historischen, oder publicistischen Sinne behandelt werden soll, während die Gesetzgebung hier wie fast immer ihren ruhigen Weg fortgeht, durch jene Macht getragen, die wir sogleich näher bezeichnen werden. Es kann daher allerdings, wenn man die Bevölkerungslehre unserer Gegenwart ansieht, fast zweifelhaft erscheinen, ob denn dieser ganze Theil künftig noch der Bevölkerungspolitik substantiell angehören, und welche Stellung er in ihr annehmen soll. Und dennoch ist man sich einig, daß Einwanderung und Auswanderung zu den mächtigsten Faktoren des Weltlebens schon jetzt gehören, und vielleicht künftig noch mehr gehören werden, ohne doch zu einem Resultate darüber zu gelangen, in welches Verhältniß dann die Verwaltung ihnen gegenüber zu treten habe. Dieß nun zu bestimmen, die Einwanderung, Auswanderung und Colonisation als ein bestimmtes, eigen geartetes, auf eigenen Grundlagen beruhendes Gebiet der Verwaltung hinzustellen, ist die eigentliche Aufgabe des Folgenden. Und hier werden wir aufs Neue gezwungen werden, unsern oft bezeichneten Standpunkt zu vertreten.

Allerdings nämlich erscheinen sowohl Auswanderung als Einwanderung zunächst als Akte der vollkommenen freien Selbstbestimmung, und die Gründe derselben scheinen wesentlich im rein individuellen Leben zu liegen. Allein jede Ein- und Auswanderung bricht zugleich fast alle persönlichen Beziehungen des Betreffenden mit seinem früheren Vaterlande ab, und knüpft neue für ihn an; sie ist in der That ein ganz

neues Leben für ihn; sie hat eine Reihe ernster Voraussetzungen und ernster Folgen für ihn selbst und das was ihm am liebsten auf der Welt ist. Es wird daher keine Auswanderung stattfinden, wenn nicht in der Gesammtheit des Lebens, dem der Auswandernde angehört, eine tiefe und allgemeine Gewalt liegt, welche ihn zwingt, für das Gewisse, was er hat, nach einem Ungewissen zu streben. Und es ist klar, daß, je allgemeiner das Auswandern und Einwandern ist, um so allgemeiner auch die Wirkung jener Gründe und Zustände sein muß. Andererseits ist das Einwandern ein Akt, der ein ganz fremdes Element in die bisherige Gemeinschaft aufnimmt, Verpflichtungen aller Art für die letztere erzeugt, und selbst Gefahren mit sich bringt. Die Aufnahme selbst hat daher eben so wohl in der bestehenden Ordnung der Gemeinschaft, in die der Einwanderer eintritt, ihre allgemeinen Voraussetzungen, als in derjenigen, die er als Auswanderer verläßt. Und es bedarf kaum eines Nachweises, daß die Verwaltung ihrerseits diese allgemeinen Voraussetzungen der Auswanderungen und Einwanderungen nicht nur nicht ändern kann, sondern daß sie sich vielmehr ihnen anschließen muß. Es folgt daraus, daß das öffentliche Recht für Einwanderung und Auswanderung stets in seinen allgemeinen Grundsätzen wie in seinen einzelnen Bestimmungen den Ausdruck eben jener allgemeinen Zustände, eine *specielle Manifestation des allgemeinen Charakters einer bestimmten Zeit* bilden wird, der Auswanderung und Einwanderung erzeugt. Und dieß ist die *erste* allgemeine Grundlage für ein wissenschaftliches Verständniß des öffentlichen Rechts, das für beide correspondirenden Erscheinungen gilt.

Die *zweite* Grundlage desselben ist nun der Satz, daß jene allgemeinen Zustände in der That nichts anderes sind und sein können, als die *gesellschaftlichen Zustände*, deren Bestand und Forderungen durch die Verwaltung zum öffentlich rechtlichen Ausdruck gebracht werden. Es ist daher kein Zweifel, daß jede der drei socialen Grundformen, die Geschlechter-, die ständische und die staatsbürgerliche Gesellschaftsordnung, nicht allein ihre eigene Einwanderung und Auswanderung, sondern auch ihr eigenes Ein- und Auswanderungs*recht* haben, und daß die Gesammtheit der in jeder Zeit geltenden Bestimmungen als ein Ausdruck der in ihr herrschenden Gesellschaftsordnung angesehen werden muß.

In der That ist es *nur so* möglich, zu einer wirklichen Geschichte des Ein- und Auswanderungswesens und speciell der Colonisation zu gelangen, und den gewaltigen Proceß, den diese Bewegungen enthalten, als ein auf seine tieferen Grundlagen zurückgeführtes Stück Weltleben zu erkennen. Auch hier — wir müssen es wiederholen, obwohl wir recht gut wissen, daß wir noch mindestens zwei Generationen gebrauchen

werden, um die Sache recht zu verstehen — wird erst das Verständniß der Gesellschaft uns die Ein- und Auswanderung verstehen lehren. Und dieß Verständniß wird sich für jeden einzelnen Ein- und Auswanderungsproceß wieder auf den, mit dem obigen im engsten Zusammenhange stehenden, folgenden Satz begründen.

Eine Bewegung der Ein- und Auswanderung kann nämlich immer nur zwischen solchen Ländern stattfinden, in denen die gesellschaftlichen Verhältnisse selbst, sei es aus geistigen, sei es aus wirthschaftlichen Gründen, wesentlich verschieden sind. Denn es wird niemand die Heimath verlassen, der nicht hofft, anderswo etwas besseres wiederzufinden. Wo daher nicht die rein physische Gewalt wirkt, wird die Auswanderung stets von der niedern Classe der bestehenden Gesellschaftsordnung oder von den in ihrer gesellschaftlichen Stellung Gefährdeten ausgehen, und die Einwanderung wird sich stets dahin richten, wo diese niederen oder gefährdeten Elemente der Gesellschaft auf eine höhere Stellung in der Gesellschaftsordnung rechnen zu dürfen glauben. Während daher der Ursprung aller zur Ein- und Auswanderung gehörigen Bewegung stets in dem bestehenden und mächtig gewordenen Gegensatze in der Gesellschaft zu suchen ist, wird die Richtung, welche diese Bewegung nimmt, stets von dem obigen Gesetze beherrscht sein. Und so erscheint dann jener so unendlich wichtige Proceß im Weltleben, den wir als Einwanderung und Auswanderung bezeichnen, in der That nicht mehr als eine rein individueller und durch Ursache und Erfolg bloß abstrakt wichtiger und interessanter, sondern er ist eine mächtige Erscheinung der gesellschaftlichen Welt, und einer der größten Beweise für das Wesen und die weltbeherrschende Kraft der Elemente, welche wir als Inhalt der Wissenschaft der Gesellschaft bezeichnen.

Es wird nun schon hieraus klar sein, daß das, was in Ein- und Auswanderung der Verwaltungslehre und in derselben wieder der Bevölkerungspolitik gehört, im Grunde nur ein einzelnes, wenn auch nicht unwichtiges Moment an einem sich durch eigene Kraft vollziehenden Processe ist, und daß sich daher die Unbehülflichkeit einer Theorie, welche die Action der Staatsgewalt dabei in den Vordergrund stellt, fast von selbst erklärt. Wir müssen hier im Gegentheil noch einen wesentlichen Schritt weiter gehen, obwohl das Folgende nur einen Theil dieses Gebietes annähernd bestimmen und erfüllen kann. Wir müssen setzen, daß die Betrachtung und Darstellung des öffentlichen Rechts dieser Erscheinungen, wenn sie ihren Zweck erfüllen und das letztere wirklich zum Verständniß bringen sollen, nur von dem folgenden Gesichtspunkt direkt oder indirekt ausgehen kann.

Wenn nämlich jener innige, organische Zusammenhang zwischen dem Proceß der Ein- und Auswanderung und den drei Gesellschaftsordnungen feststeht, so folgt, daß es gar kein allgemein gültiges Recht und kein allgemein gültiges Verwaltungsprincip für Ein- und Auswanderung geben kann und wird, sondern daß dieß geltende Recht und Princip in jedem Lande stets nur ein Ausdruck und organischer Theil des in in ihm geltenden gesellschaftlichen Rechts sein kann. Es hat daher, wie wir das sogleich näher andeuten werden, nicht bloß jede Gesellschaftsordnung den ihr eigenthümlichen Proceß der Ein- und Auswanderung, sondern auch ihr eigenthümliches Rechtssystem derselben; der Unterschied des Rechts, den wir historisch vorfinden, ist nur als ein Unterschied der gesellschaftlichen Zustände zu begreifen; und dieß wird vielleicht schon hier einleuchtend, indem wir sagen, daß das öffentliche Recht der Ein- und Auswanderung unserer Gegenwart im Gegensatze zu dem der Vergangenheit als ein Rechtssystem der staatsbürgerlichen Gesellschaftsordnung erkannt werden muß.

An diesen Satz schließt sich nun ein letzter, der in seiner Einfachheit vieles erklärt, das heißt, als einen organischen Proceß erscheinen läßt, was uns zunächst nur als bloße Thatsache entgegentritt. Wir stellen diesen Satz einfach hin und hoffen, daß unsere Leser ihn selbst tiefer begründen werden. Es folgt nämlich aus dem früheren, daß die gesellschaftliche Ordnung und das ihr entsprechende gesellschaftliche Recht in dem Lande, von welchem die Auswanderung ausgeht, stets unfreier sein wird, als in dem Lande, wohin sich dieselbe als Einwanderung wendet. Und dieser Satz ist so gewiß, daß die Geschichte uns fast auf jedem Schritte sein Correlat thatsächlich beweist, ein Correlat, welches wiederum die organische Basis der eigentlichen Verwaltungsthätigkeit sein muß. Der Grund der Auswanderung und die Richtung der Einwanderung werden niemals vorwiegend von wirthschaftlichen Interessen, sondern stets von dem Zustande socialer Elemente und Auffassungen bedingt; so sehr, daß die glänzendsten wirthschaftlichen Aussichten niemals eine Auswanderung hindern oder eine Einwanderung erzeugen, wenn nicht die gesellschaftliche Ordnung mit ihrer größern socialen Freiheit das eine oder das andere zu bewirken vermag. Jede größere Bewegung der Völker enthält den schlagendsten Beweis für diesen Satz, und in ihm liegt daher auch der wahre Kern dessen, was wir als die Bevölkerungspolitik zu bezeichnen haben, und was schon der richtige Instinkt die Populationisten des vorigen Jahrhunderts lehrte, indem sie „eine gute Regierung" als Hauptmotiv für die Einwanderung aufstellen. Kein Staat kann eine fremde Bevölkerung herbeiziehen durch bloßes Anbieten von wirthschaftlichen

Vortheilen für Einwanderer, oder die Auswanderung vernichten durch Drohung von Nachtheilen. Es gibt nur Einen Weg, für beides zu sorgen. Das ist die Entwicklung der gesellschaftlichen Freiheit im weitesten Sinne des Wortes, und eines auf dieselbe gebauten Systems des öffentlichen Rechts. Und wir dürfen glauben, daß unsere Zeit diese große Wahrheit richtig erkannt hat!

Dieß nun sind die allgemeinen Grundsätze über Wesen und Geschichte der Ein- und Auswanderung. Und indem wir jetzt zum geltenden Recht beider übergehen, müssen wir allerdings beide trennen und jedes derselben für sich behandeln, indem wir sie auf die obigen Grundsätze zurückführen.

Unter den Schriftstellern, welche Ein- und Auswanderung von einem höhern Standpunkt behandelt haben, kann man wohl nur Montesquieu und Roscher nennen. Der erstere hat in seiner geistreichen Weise zuerst angedeutet, daß beide durch höhere Motive bewirkt werden und Bedeutenderes hervorbringen, als bloße Vermehrung und Verminderung der Bevölkerung, ohne jedoch tiefer auf die Sache einzugehen (L. XVIII. Ch. 3). Roschers Arbeit, „Colonien, Colonialpolitik und Auswanderung," 2. Aufl. 1856, ist eins der bedeutendsten Werke dieses Verfassers, im höchsten Grade lehrreich, und wenn wir auch einen wesentlich andern Standpunkt im Ganzen einnehmen, so werden wir stets die Ersten sein, die staatsmännische Tiefe der einzelnen Beobachtungen und die große Gründlichkeit der Behandlung anzuerkennen. Bei dem Reichthum an Gedanken und Stoff fehlt nur die organische Auffassung, um die Schrift zu einem Meisterwerk zu machen.

A. Einwanderung und innere Colonisation.

(Verlassen des bisherigen Standpunkts in Betreff dieses Gebietes der Bevölkerungspolitik. Begriff der Einwanderung gegenüber dem Begriff der Fremden und dem der Niederlassung. Die Geschichte des Einwanderungsrechts erscheint dadurch nothwendig mit den Grundformen der Selbstverwaltung, also mit denen der Gesellschaft verbunden. Darstellung des Einwanderungsrechts der Geschlechterordnung, der ständischen Ordnung, der polizeilichen Epoche, und des freien Einwanderungsrechts der staatsbürgerlichen Gesellschaft.)

Indem wir uns nunmehr den einzelnen Theilen dieses Gebietes zuwenden, müssen wir zu unserm Bedauern mit der Behauptung beginnen, daß die ganze Auffassung und Stellung, welche das Einwanderungswesen in der Staatswissenschaft unserer Zeit, namentlich bei Mohl und neuerlich bei Gerstner und Roscher als ein Mittel der Bevölkerungspolitik gefunden hat, eine durchaus falsche ist. Wir müssen vielmehr entschieden behaupten, daß es in unserer Zeit gar kein Einwanderungswesen als Gegenstand der Staatsverwaltung und gar

keine allgemeinen Regeln derselben mehr gibt, und daß die Behandlung dieser Frage in der sogen. Polizeiwissenschaft nicht bloß an sich verkehrt ist, sondern auch zu ganz falschen Vorstellungen Anlaß gibt. Es ist nicht schwer, dieß nachzuweisen, wenn man sich nur von den Traditionen des vorigen Jahrhunderts losmachen kann. Um aber den Standpunkt und das Recht unserer Zeit ganz klar zu machen, müssen wir zuerst den Begriff der „Einwanderung" feststellen und ihn zu dem Ende von dem der „Fremden" und dem der „Niederlassung" trennen; und dann müssen wir ihn auf seine wahrhaft historische Basis und die Elemente seiner organischen Entwicklung zurückführen. Es ist nicht wohl möglich, sich über das wahre Wesen der Einwanderung unklar zu bleiben, wenn man das thut.

Begriff der Einwanderung.

Es ist kein Zweifel, daß wir unter Einwanderung weder bloß einen zeitlichen Aufenthalt einer an einem Orte fremden Person, noch auch den bloßen Wechsel des Aufenthalts, der juristisch als Domicil erscheint, verstehen können. Die Einwanderung hat vielmehr zu ihrer ersten Voraussetzung, der persönlichen, daß sie von einem Fremden geschehe. Ein Fremder aber ist im weitesten Sinne des Wortes ein solcher, der dem örtlichen Recht nicht unterworfen ist. Sie hat zu ihrer zweiten Voraussetzung, daß der Aufenthalt durch den Lebenszweck des Ankommenden bedingt werde; das ist ihre wirthschaftliche Seite. Sie macht aber, wo sie vollzogen ist, den letztern zu einem Gliede der Gesammtheit, in welche er einwandert, das ist zu einem Angehörigen des Staats und zu einem Mitgliede seiner gesellschaftlichen Ordnung. Während daher der Fremde nur örtlich und zeitlich in den Verband von Staat und Gesellschaft tritt, der sich Niederlassende nur wirthschaftlich ein Theil derselben wird, wird es der Einwandernde mit seinem ganzen staatlichen und socialen Leben. Darin besteht das Wesen der Einwanderung. Und eben dadurch ist es klar, daß dieselbe nicht einseitig von ihm abhängig sein kann, sondern naturgemäß von Staat und Gesellschaft abhängig ist. Wir reden daher von Fremden und Fremdenrecht, von Niederlassungen und Niederlassungsrecht, und von Einwanderung und Einwanderungsrecht, und es ist wohl einleuchtend, daß nicht bloß diese Rechte an sich sehr verschieden sind, sondern auch in der Verwaltung eine wesentlich verschiedene Stellung einnehmen.

Da nun die Einwanderung, wie gesagt, wesentlich von dem neuen Staat und seiner Gesellschaft abhängt, so ist es wohl klar, daß es

zunächst ganz falsch ist, von der Einwanderung nur einseitig in Beziehung auf die Thätigkeit und die Absichten der amtlichen Verwaltung zu reden. Sie wird vielmehr und mit ihr das Fremden- und Niederlassungswesen von der Stellung abhängen, welche die Selbstverwaltungskörper gegenüber dem Staate einnehmen. Die Geschichte ihres Rechts ist ein integrirender Theil der innern, organischen Entwicklung des Staats, und das gegenwärtige Recht kann selbst nur als ein Moment und Theil dieser Geschichte erkannt werden.

Wir wollen daher versuchen, auf diesem historischen Boden das Einwanderungswesen bis zur heutigen Zeit zu begleiten, und darnach die wahre Natur desselben zu bestimmen.

Erste Epoche.

Die Einwanderung und die Geschlechterordnung.

In der Geschlechterordnung besteht der Staat aus der Einheit der Familien und Geschlechter; diese sind die staatsbürgerlichen Persönlichkeiten; außerhalb derselben hat der Staat noch gar keine Gewalt, kein Recht, keine Funktion; es kann daher auch keine Einwanderung in den Staat geben, sondern dieselbe kann nur erscheinen als die Aufnahme des Fremden in eines der Geschlechter des Landes. Mit dieser Aufnahme ist die Einwanderung vollzogen. Jeder, der nicht einem Geschlechte angehört, ist und bleibt fremd; er hat nicht nur kein Recht, sondern er kann auch kein Gut erwerben. Es gibt daher auch keine Niederlassung in der Geschlechterordnung, die von der Einwanderung getrennt wäre und ihr selbständig voraufginge. Es ist dabei gleichgültig, ob ein ganzes Geschlecht in die Reihe der alten aufgenommen wird, oder ob ein ganzer aus Geschlechtern bestehender Stamm den alten Geschlechtern hinzugefügt wird, wie bei den alten Tities und Luceres in Rom, oder ob freie Familien bei der Einwanderung in die alten Geschlechter als gleichberechtigt mit den alten Familien aufgenommen werden, wie es in Dithmarschen und wie es auch gewiß in Rom bei den patricischen Familien der Nachbarstädte geschah, oder ob Halbfreie sich den Geschlechtern als Clientel einfügen, wie in Rom die clientes oder gentes zum Theil entstanden, und wie es in manchen alten Städten Deutschlands der Fall gewesen sein mag. Gewiß ist nur, daß die ältesten Einwanderungen stets und bei allen Völkern Geschlechtereinwanderungen sind, bei denen die Niederlassung und die Aufnahme in den Staatsverband durch die Aufnahme in das Geschlecht stattfand. Es ist nicht ohne Interesse, auch das Fremdenrecht dieser Epoche auf denselben Gesichtspunkt zurückzuführen; denn das älteste Fremdenrecht ist

ein Gastrecht nicht des Staats oder der Gemeinde, sondern der Geschlechter: erst in der folgenden Epoche entsteht ein in der Form des Gemeindegastrechts erscheinendes staatliches Fremdenrecht.

Die Niederlassungen, die durch Eroberung geschehen, wird niemand zur Lehre von den Einwanderungen rechnen. Und zwar einfach darum nicht, weil sie keine Aufnahme in einen bestehenden Staatsverband enthalten, sondern selbst erst staatsbildend wirken. Sie gehören einer ganz andern Reihe von Erscheinungen an. Heeren hat das in seiner Eintheilung der Colonien in Ackerbau-, Pflanzungs-, Bergbau- und Handelscolonien (Geschichte des europäischen Staatensystems I. Art. 2) sehr richtig erkannt. Warum hat denn Roscher in seinen Colonien, indem er Heerens Eintheilung billigt, und Robertsons Eintheilung in Auswanderungs- und Militärcolonien verwirft (History of America II. 364), doch wieder die „Eroberungscolonien" im Widerspruch mit seiner eigenen Auffassung aufgenommen? Alles, was er darüber sagt (pag. 4 sq.) ist sehr wahr und werthvoll; nur ist das, wovon er redet, keine Colonie mehr. — Daß bei den Eroberungen von einem Einwanderungsrecht nicht die Rede sein kann, versteht sich von selbst.

Zweite Epoche.

Die Einwanderungsformen der ständischen Ordnung. Der Besitz, der Beruf und der Stand als Grundlage. Das erste Auftreten der staatlichen Einwanderung. Die ersten inneren Colonien.

Wesentlich anders gestaltet sich die Einwanderung und ihr Recht in der ständischen Gesellschaft. Schon hier wird das Leben viel reicher. In der That gibt es in dieser Gesellschaftsordnung kein einfaches Einwanderungsrecht mehr, sondern man muß sagen, daß jedes Element derselben sein Einwanderungsrecht hat. Man wird die beste Uebersicht gewinnen, indem man das Einwanderungsrecht auf die drei Grundformen der körperschaftlichen Bildung dieser Gesellschaftsordnung reducirt. Darnach ergibt sich in seinen Grundzügen das folgende System des Einwanderungsrechts dieser Epoche.

a) Die Ritterschaft, als die Gemeinschaft der Grundherren, bei denen das staatliche Recht mit dem Grundbesitz verbunden war, kann demgemäß eine Einwanderung nur vermöge des Erwerbes eines landtäflichen, das ist in den Selbstverwaltungskörper der Grundherren gehörigen Grundbesitzes anerkennen; fast immer aber fordern sie neben dem Erwerb einer Grundherrlichkeit auch noch die specielle Aufnahme oder „Reception" der neuen Familie in den ritterschaftlichen

Körper, Landtag, Landtafel, was dann wieder als Rest des Einwanderungsrechts der Geschlechterordnung betrachtet werden muß, die ja bekanntlich in allen Beziehungen mit der Grundherrlichkeit verschmilzt.

b) Die Geistlichkeit, als Vertreterin des an sich freien geistigen Elements der ständischen Ordnung des Berufes, ist principiell gleichgültig gegen den Besitz des Einzelnen. Bei ihr fällt zuerst die Heimath mit der örtlichen Ausübung des Berufes zusammen, und mit diesem Satze hat sie dem heutigen freien Heimathswesen vorgearbeitet. Sie kennt daher als solche den örtlichen Begriff der Heimath nicht, und an die Stelle der Niederlassung des Einzelnen tritt die Pflicht, seinen Beruf auszuüben, wohin er gesendet wird. Er ist überhaupt als Einzelner rechtlich nur Mitglied der geistlichen Körperschaft, und bei dieser kann man weder von Niederlassung noch von Einwanderung reden, sondern die Körperschaft selbst, die Kirche, das Kloster, wird errichtet und bildet damit einen Körper für sich, der nach eigenen Gesetzen lebt. Hätte Roscher seinen Begriff der Colonie nicht nach der traditionellen Auffassung zu sehr beschränkt, so würde er gesehen haben, daß nicht eben bloß die Eroberungscolonien, sondern vielmehr die Berufscolonien „die bürgerliche Gesellschaft in Kasten zu zersplittern pflegen" (Seite 7. 8). Andererseits ist die wirthschaftliche Geschichte dieser geistlichen Berufscolonie, namentlich der Klöster, noch zu schreiben. Denn es ist kein Zweifel, daß gerade die Klöster in den meisten Fällen die Mittelpunkte und Lehrschulen der geordneten Landwirthschaft gewesen sind, und daß sie für die Entwicklung der letztern namentlich an den Gränzen Deutschlands dasselbe geleistet haben, was die römischen Militärcolonien für die römische Waffenherrschaft, einseitig wie diese, aber auch mächtig und vielfach höchst förderlich wirkend. — In jedem Falle ist es jene Stellung der Geistlichkeit, welche dann auch auf die Universitäten und die berufsmäßige Einwanderung zuerst der Gelehrten und dann der berufsmäßigen Stände, Advokaten und Aerzte überging, und diesen die freie Bewegung möglich gemacht haben. Klar ist es aber, daß auf diese Weise die Einwanderung und ihr Recht für den Beruf der ständischen Epoche als ein selbständiges Ganze erscheint, dessen Princip es war und noch gegenwärtig gilt (Niederlassung fremder Aerzte, Nostrification von Doctoren), daß die rechtliche Bedingung der Einwanderung und Niederlassung weder Geschlecht noch Besitz, sondern die Anerkennung der berufsmäßigen Bildung (wesentlich durch eine Niederlassungsprüfung) geworden ist.

c) Wieder anders ist das Einwanderungsrecht in dem dritten Stande. Die Natur der Städte bringt es mit sich, daß hier die Einwanderung nur von Einzelnen möglich ist, und daß sie andererseits

durch die Theilnahme an der ständischen Funktion der Städte, dem Gewerbe geschehen kann. Der Charakter des Einwanderungsrechts der Städte besteht daher in der Abhängigkeit derselben von der ständischen Ordnung der Gewerbe oder dem Zunftwesen; Niederlassung wird identisch mit Aufnahme in die Zunft. Daneben aber behält das Princip der Grundherrlichkeit seinen Platz, und die zweite Grundform der Niederlassung ist der Erwerb eines städtischen Grundstückes. Durch diese Momente zusammengenommen verliert sich die Unterscheidung zwischen Niederlassung und Einwanderung; jede Niederlassung muß sofort, wenn sie gestattet ist, eine Einwanderung werden, und das Einwanderungsrecht des städtischen Standes nimmt ganz den Charakter und selbst den Namen des Heimathsrechts an. Das ist der Grund, weßhalb das erstere auch theoretisch zu keiner besondern Anerkennung gelangt und weßhalb auch später die Lehre vom Heimathswesen niemals ihre rechte Stellung zur Bevölkerungspolitik hat gewinnen können.

Das sind nun die Grundformen des Einwanderungsrechts in der ständischen Epoche. Allein schon damals tritt eine vierte hinzu, die von hoher Bedeutung ist. Das ist der Beginn der staatlichen Einwanderung.

d) Allerdings nämlich ist der im Königthum vertretene Staat noch sehr unorganisch und unmächtig. Allein dennoch fühlt er schon damals, daß seine Zukunft im Staatsbürgerthum und dieß wieder in dem gewerblichen Besitz liege. Daher entstehen schon in dieser Epoche die ersten unmittelbar staatlichen Maßregeln für die Einwanderung, die wir kurz die innere Colonisation nennen. Das Königthum versucht, theils ganze Städte, theils innerhalb und neben den Städten gewerbliche Körperschaften durch Herbeiziehung von Familien zu bilden. Die Principien des ständischen öffentlichen Rechts geben diesen Versuchen ihre erste, von der folgenden Epoche wesentlich verschiedene Gestalt. Das Königthum kann die städtischen und zünftigen Körperschaften nicht zwingen, die Einwanderung in sich aufzunehmen und mit sich ihr in Eins zu verschmelzen. Will es daher eine solche Einwanderung haben, so muß es sie den ständischen Principien analog bilden. Es muß sie selbst zu einem rechtlich anerkannten städtischen, beziehungsweise gewerblichen Selbstverwaltungskörper machen, der neben den ständischen Körpern auf königlichem Recht steht. Das Mittel dafür ist das Privilegium. So entstehen die auf dem Privilegium beruhenden Einwanderungen, die sich seit dem 13. Jahrhundert vorzugsweise, wie es die Entwicklung der Staatenbildung mit sich brachte, an den Gränzen der Civilisation bildeten, und denen die Könige oft neben dem Privilegium

auch noch aus ihren Domänen Grundbesitz anwiesen. Diese erste Form der staatlichen Einwanderung schließt natürlich die Einzeleinwanderung aus; sie geschieht stets in ganzen Körperschaften, und es bedarf keiner Erklärung, weßhalb dieselben auch nach der Einwanderung noch örtliche Einheiten bilden. Dadurch wird der altrömische Begriff der „Colonia" auf sie anwendbar; und so entsteht das, was wir als die erste Form der „innern Colonisation" bezeichnen. Der Begriff der innern Colonisation ist daher im weitern Sinne die Niederlassung von Einwanderern als selbständiger Selbstverwaltungskörper, und zwar theils als Corporationen, wie bei der Privilegirung fremder Handelsniederlassungen, theils als wirklicher Gemeinden. Die Grundgedanken dieser Epoche übertragen sich nun auf die folgende und wirken wesentlich mit in der Bildung des neuen Einwanderungsrechts. Die Elemente desselben sind folgende.

Dritte Epoche.

Die polizeiliche Zeit. Das populationistische Einwanderungswesen.

Dasjenige, was wir als das polizeiliche Einwanderungswesen bezeichnen, ist die erste und natürlichste Consequenz der populationistischen Auffassung des gesammten Bevölkerungswesens, die bekanntlich mit der Mitte des 17. Jahrhunderts beginnt und im 18. ihren Höhepunkt erreicht. Der Wunsch, durch die Zahl der Einwohner die praktische militärische Macht und die theoretische „Glückseligkeit" der Staaten zu vermehren, mußte sofort zu dem Streben führen, die Einwanderung zu befördern, und dieß Streben zeigt sich nun in der That in den meisten Staaten Europas. Allein dieß Streben trifft zunächst auf das bestehende Recht und die feste Ordnung theils der Städte, theils der Grundherren, deren Interesse die Festhaltung des alten Heimathswesens fordert; und zugleich erscheint gleichzeitig mit ihm, und aus derselben Quelle entspringend, die immer entschiedenere Tendenz, die Heimathlosigkeit, die Erwerblosigkeit und die in ihr liegenden Gefahren zu verhindern. Es ist in hohem Grade belehrend, zu sehen, wie diese verschiedenen und zum Theil ja entgegengesetzten Faktoren nun auf die Stellung und Thätigkeit wirken, welche die Verwaltungen gegenüber dem Einwanderungswesen einnehmen. Wie jene Faktoren selbst einander entgegenstehen, so erscheinen auch in Gesetzgebung und Verwaltung zwei entgegengesetzte Systeme; das eine, welches die Einwanderung in jeder möglichen Weise befördern will, das zweite, welches die örtliche Bewegung der Bevölkerung überhaupt, und also auch die Einwanderung, auf die strengste Beschränkung durch polizeiliche

Ueberwachung zurückzuführen trachtet. Die innere Gränze zwischen beiden Principien und ihren entsprechenden Rechtssystemen war offenbar die Fähigkeit zum eigenen Erwerb; jeder Erwerbsfähige sollte einwandern; jeder Erwerbslose sollte von der Einwanderung abgehalten werden. Diese Gränze bedurfte aber eines äußeren Kriteriums, und dieß Kriterium fand man namentlich in Deutschland darin, ob der Einwandernde ein Ausländer oder ein Inländer war. Im Allgemeinen hat die Verwaltung der großen deutschen Staaten den Grundsatz zur Durchführung gebracht, daß die Einwanderung von Ausländern mit allen Mitteln zu befördern sei, während sie der innern Bewegung der Einwanderung, der Wanderung von Provinz zu Provinz und von Stadt zu Stadt, die größten Hemmnisse entgegensetzte. Dieser Widerspruch hatte seinen guten historischen Grund. Bei der Strenge des meistens auf Zunftinteressen oder auf der Gutshörigkeit beruhenden Heimathsrechts war es von vornherein wahrscheinlich, daß ein wandernder Inländer besitz- und erwerblos sein werde, während namentlich die religiösen Verfolgungen in Frankreich und später die Entwicklung der Technik es als fast gewiß erscheinen ließen, daß der einwandernde Ausländer entweder ein ehrenhafter Mann oder ein tüchtiger und werthvoller Arbeiter sei. So entstanden mit diesen beiden Ansichten auch zwei gesetzliche Verwaltungssysteme. Das erste, negative, schrieb sich noch zum Theil aus dem Heimathswesen der ständischen Epoche her (siehe unten) und erzeugte einerseits eine strenge und systematische Verfolgung der heimathlosen Herumzieher, auf dem richtigen Instinkt beruhend, daß man auch keine Einwanderung ohne die Wahrscheinlichkeit der Niederlassung zulassen wolle. Das zweite dagegen theilt sich in zwei große, jedoch auf derselben Grundlage beruhende Zweige. Das erste, was die Regierungen versuchten, war die Hervorrufung von eigenen Ansiedlungen oder die regelmäßige Herstellung der oben bezeichneten innern Colonisation, namentlich auf den wenig bevölkerten Staatsdomänen als „Colonistendörfer." Das zweite dagegen enthielt eine ganze Reihe von Vorschriften über die indirekte Unterstützung der einwandernden Fremden, Vorschriften, durch welche sich namentlich Preußen und Oesterreich auszeichneten. Es ist nicht zu verkennen, daß die Bevölkerungstheorie mit ihrem Anpreisen der Zunahme der Bevölkerung einen nicht geringen Antheil an diesen Bestrebungen hatte. — Der Satz Süßmilch's namentlich, den wir bereits citirt, daß jeder Arbeiter einen Werth habe, erzeugte als Consequenz den Versuch der Verwaltung, die Ansiedlungen auch von Einzelnen mit direkten Capitalsanlagen zu unterstützen, wobei jedoch stets festgehalten werden muß, daß diese Sorge für die Einwanderung eben so sehr eine Förderung der

gewerblichen Entwicklung als der Zunahme der Bevölkerung sein sollte. Die Theorie war sich über den Unterschied nicht recht klar und hoffte überhaupt noch viel zu viel von der Polizei, die sie zugleich für viel zu viel verantwortlich machte. Dabei muß man, um die Lage der Dinge im Ganzen zu beurtheilen, nicht vergessen, daß England und Frankreich überhaupt nur die Auswanderung und die äußere Colonisation im Auge hatten, und sich um die Einwanderung entweder gar nicht kümmerten, wie England, oder sie durch polizeiliche Maßregeln sehr erschwerten, wie Frankreich, während fast nur Preußen und Oesterreich es zu einem System von Bestimmungen über Einwanderungen brachten, und Dänemark und Rußland nur einzelne Akte der innern Colonisation vornahmen. Princip und Recht der Einwanderung waren daher in der polizeilichen Epoche wieder in jedem Staate verschieden, und man muß sich wohl hüten, das als für Europa geltend anzunehmen, was man aus der Theorie jener Zeit entwickelt. Von einem europäischen Standpunkt kann erst in der folgenden Epoche die Rede sein.

Vierte Epoche.

Die Einwanderung der staatsbürgerlichen Gesellschaft. Das Auftreten der Principien der freien Niederlassung und der Freizügigkeit. Das Einwanderungsrecht identisch mit dem Heimathswesen.

Aus der großen Verwirrung, welche durch die gleichzeitige Geltung so verschiedener Gesichtspunkte und Gesetze, Ansichten und Maßregeln in Beziehung auf die Einwanderung erzeugt wird, geht nun mit unserm Jahrhundert ein an sich sehr einfaches System hervor, das nur in seinen speciellen Anwendungen allerdings ein vielgestaltiges wird, aber dennoch in seiner Wesenheit als ein für ganz Europa gültiges betrachtet werden darf. Es ist kein Zweifel, daß die gewaltige Ausgleichung der Verschiedenheiten der Staatenbildung und die Vernichtung der früheren Schranken des internationalen Verkehrs durch die napoleonischen Kriege mächtig dazu beigetragen haben; andererseits hat das große Princip der staatsbürgerlichen Gesellschaft, die Selbständigkeit des Einzelnen, nicht wenig dazu mitgewirkt, alles Künstliche der früheren Epoche zu beseitigen; und wir glauben jetzt das Einwanderungsrecht der Gegenwart auf seine einfachsten Grundzüge zurückführen zu können. Das aber sind offenbar folgende:

1) Zuerst steht es fest, daß die Einwanderung an sich weder gut noch schlecht ist, sondern daß sie das Eine oder Andere nur wird, je nachdem der Einwanderer die Bedingungen seiner wirthschaftlichen Existenz besitzt. Die staatsbürgerliche Gesellschaft hat daher

alle Beschränkungen der Einwanderung aus dem ständischen Gesichtspunkte beseitigt, und erkennt selbst in Rostrificationen ꝛc. nur die Anerkennung der theoretischen Fähigkeit, durch seinen Beruf seine Existenz zu gründen.

2) Es folgt daraus, daß die Einwanderung nur dann noch als ein Vortheil anzuerkennen ist, wenn der Einwandernde diese Bedingungen bei der Einwanderung selbst mitbringt. Mit dieser Erkenntniß ist dann die Gesammtheit aller derjenigen politischen Maßregeln weggefallen, welche die Einwanderung entweder indirekt durch allerlei materielle Unterstützungen und Verleihung von Rechten, oder direkt durch Hingabe eines Anlage- und Betriebscapitals zur Gründung eines Unternehmens befördern wollen. Erfahrung und Theorie haben gemeinschaftlich bewirkt, daß die Verwaltungen sich die Enthaltung jeder Unterstützung der Einwanderung zum Grundsatz machen. Nur ganz einzelne Fälle können in ganz besondern Verhältnissen davon eine Ausnahme begründen, und haben es gethan, wie in Oesterreich und zum Theil in Rußland.

3) In Beziehung auf die unter dieser Voraussetzung entscheidende Frage, ob der Fremde, der durch die Niederlassung zum Einwanderer wird, nun auch wirklich jene Bedingungen der wirthschaftlichen Selbständigkeit mitbringt oder nicht, steht das innere öffentliche Recht auf folgendem Standpunkt, den wir als den Standpunkt des freien Einwanderungswesens bezeichnen können.

a) Die (amtliche) Staatsgewalt kümmert sich um die wirthschaftliche Existenz des Einzelnen nicht, sondern läßt es seine eigene Sache sein, sich dieselbe innerhalb ihrer Gränzen zu gewinnen. Sie gibt ihm keine Mittel zur Verwerthung seiner Erwerbsfähigkeit; wohl aber gibt sie ihm die allgemeinen Bedingungen, diese Verwerthung selbst zu suchen. Diese Bedingungen sind erstlich das freie Erwerbsrecht in der Gewerbefreiheit, zweitens das freie Verkehrsrecht in der Paßfreiheit. Beide zusammen bilden dasjenige, was wir kurz das freie Niederlassungsrecht oder das Recht der Freizügigkeit nennen (s. unten).

b) Auf Grundlage dieses Rechts ist zwar die Niederlassung unter gewissen Bedingungen frei, allein diese Niederlassung ist noch keine Einwanderung, und dieser Unterschied muß gerade in dieser Epoche als ein wesentlicher hervorgehoben werden; denn hier ist es, wo das eigentliche Wesen der Einwanderung wieder hervortritt. Aus jener freien, nur von dem Einzelnen abhängigen Niederlassung wird erst die Einwanderung durch den Eintritt in den Selbstverwaltungskörper der Gemeinde, dessen Inhalt und Bedingungen im Heimathswesen gegeben sind. Man muß daher festhalten, daß jede

Einwanderung erst durch den Erwerb des Heimathsrechts in einer Gemeinde vollendet ist. Dieser Erwerb aber enthält eben die Entscheidung der Gemeinde darüber, ob der Niedergelassene die Bedingungen der volkswirthschaftlichen Existenz wirklich besitzt, und diese erst macht aus der Niederlassung das Heimathsrecht. Und auf diese Weise erscheint in unserer Epoche das Recht der Einwanderung als identisch mit dem Erwerbe des Heimathsrechts in der Gemeinde. Der populationistische Charakter der früheren Zeit ist damit gänzlich verschwunden; es gibt überhaupt kein besonderes Einwanderungswesen mehr; die Einwanderung bildet nicht mehr Gegenstand der Verwaltung; die Lehre von der Einwanderung führt in der Theorie der Verwaltung nur noch ein Scheinleben fort, da die Einwanderung keine Aufgabe der Verwaltung für den ganzen Staat mehr bildet; nur die Selbstverwaltung der Gemeinde hat über jeden einzelnen Fall zu entscheiden, und eben darum gibt es auch keine allgemeine Regel mehr, ob sie gut oder schlecht ist.

Die Grundsätze aber, nach welchen diese Gemeindeangehörigkeit erworben wird, werden wir in all ihrer gegenwärtigen Verwirrung in Deutschland unten darlegen.

Das nun ist das Resultat, bei welchem die Verwaltungslehre in Bezug auf die Einwanderung anlangt. Es liegt dasselbe offenbar im natürlichen Gange der Dinge und ist im Grunde doch nichts anderes, als das self supporting-principle Wakefield's (siehe unten) in seiner Anwendung auch auf den Begriff und das Recht der Niederlassung des Einzelnen, an die Wakefield selbst nicht dachte, und die auch Roscher vollkommen übersehen hat. Faßt man dieß zusammen, so wird man nunmehr auch die schon früher gerügte Unbehülflichkeit der Theorie sich leicht erklären, die noch immer von der Einwanderung als einer Verwaltungsmaßregel reden und sie beurtheilen will, obgleich es in unserer Zeit weder eine solche gibt noch geben kann. Im Gegentheil sind alle Fragen nach dem Recht und den volkswirthschaftlichen Bedingungen und Folgen der Einwanderungen damit definitiv ins Heimathswesen gewiesen, auf das wir unten zurückkommen.

Die Literatur hat gerade für die Einwanderung und ihr Recht viel weniger Inhalt und Bedeutung, als man glauben sollte, und eben so ist mit der neuen Ordnung der Dinge auch die Gesetzgebung als eine selbständige nicht vorhanden. Der Grund davon besteht wesentlich darin, daß man die Einwanderung namentlich in neuerer Zeit von der Auswanderung nicht klar genug scheidet, und noch weniger — was in der That zu verwundern ist — dieselbe in ihr gehöriges Verhältniß zu dem Recht der Freizügigkeit und dem Heimathswesen zu bringen verstanden hat. Statt dessen hat sich die Publicistik wesentlich um den Begriff

und die Bedeutung der Colonien gedreht, ohne jedoch die innere Colonisation von der äußern zu scheiden, woher es denn wieder kommt, daß während einige wie Roscher und ihm folgend — wenn auch nur mit einigen kurzen Bemerkungen — Gerstner (l. l. p. 195. 196) die Colonialfrage in die Bevölkerungslehre aufnahmen, andere wie Rau und Mohl sie wieder ganz weglassen. Die Nationalökonomie sowohl der Engländer als der Franzosen ist bei der allgemeinen Bevölkerungslehre stehen geblieben, eben so die der Deutschen, und so reducirt sich die Geschichte der Ansichten und selbst die der Gesetze auf einige allgemeine Punkte. Schon die Gründer der theoretischen Bevölkerungspolitik in Deutschland, Justi und Süßmilch, kommen nicht über allgemeine Sätze hinaus, die jedoch alle darauf hinaus laufen, die Einwanderung für höchst wünschenswerth zu halten. Justi widmet ihr ein ganzes Hauptstück, II. Buch, VIII. Hauptstück, „Von Vergrößerung der Bevölkerung durch die Fremden." Man soll ihnen namentlich Gewissensfreiheit geben (§. 281) und vor allem „Handwerker und Landleuthe" durch „Freiheiten," „Baustellen, Aeckern, ja mit Bauhülfsgeldern" unterstützen. Süßmilch Cap. XIV. bleibt in sehr allgemeinen Phrasen. Indessen war bei den Verwaltungen die Ueberzeugung von dem Werthe der Einwanderungen zum Durchbruche gelangt. In Oesterreich wie in Preußen suchte man sie auf doppelte Weise zu befördern, und zwar theils durch allgemeine Vorschriften, welche dieselbe erleichtern sollten, theils durch eine eigene innere Colonisation. Schon Maria Theresia erleichterte die Einwanderung dadurch, daß sie den Einwandernden die Wiederauswanderung ohne Abfahrtsgeld gestattete (Patent von 1753 und 1785), namentlich aber guten ausländischen Künstlern und Professionisten zu ihrem Unterkommen zu verhelfen, und ihnen die zur Erlangung des Meisterrechts nöthige Dispensation ohne Taxen zu ertheilen, verschrieb (Patent vom 13. December 1760; erneuert 15. Februar 1784). Von allgemeiner Wichtigkeit war allerdings das berühmte Toleranzpatent vom 13. October 1781, welches speciell den Einwanderern, die nicht katholisch waren, das Recht zum Häuser- und Güterkaufe, zum Bürger- und Meisterrecht, ja zu akademischen Würden und Civilbedienstungen einräumte. (Kopetz, Oesterreichische politische Gesetzkunde I. §. 108.) Zugleich wurden direkte Geldunterstützungen für Einwanderer bewilligt, jedoch mit der weisen Vorschrift, daß dieselben nicht den Ansiedlern in die Hände gegeben, sondern statt dessen ihnen Wohnungen gebaut und Unterhalt verabreicht werden solle (Patent vom 9. Dec. 1782). Die Obrigkeiten sollten zugleich „aufmerksam sein, ob die Ansiedler arbeitsam und im Stande wären, sich durch ihre Profession zu ernähren, ehe noch die ganze Aushülfe gegeben war" (Patent vom 12. Juni 1782 und Patent vom 14. October 1784 und 9. Januar 1786). Leopold II. dagegen kommt von dieser Auffassung schon zurück. Er hob die Geldunterstützungen auf (Patent vom 11. Januar 1787), schreibt jedoch jede sonstige Hülfe „so weit damit keine Geldauslagen von Seiten des Staats verbunden sind" vor, was auch später in Kraft bleibt (Cabinetsschreiben vom 24. Januar 1800 und 30. Dec. 1806). Die besondern Rechtsverhältnisse der Kronländer erzeugten dann eigene Bestimmungen über die örtliche Einwanderung in dieselben (bei Kopetz §. 109 bis 113). — Neben diesen allgemeinen Verwaltungsmaßregeln ging nun eine eigene

innere Colonisation her, die sich wesentlich auf Ungarn bezog, und deren Bestrebungen bis zum heutigen Tage reichen. Wir verdanken die beste Darstellung alles dessen, was dort seit dem vorigen Jahrhundert geschehen ist, dem vortrefflichen Werke von Czörnig, Ethnographie der österreichischen Monarchie. Wien 1855. 3 Bde. 4°., wo in Bd. II. (Historische Skizze der Völkerstämme und Colonien in Ungarn und dessen ehemaligen Nebenländern) alle einzelnen Colonien, ihre Anlage, ihr Bestand und ihre Entwicklung auf amtlichen Quellen zusammengestellt ist. Der neueste Versuch, die innere Colonisation Ungarns zu erzielen, ist unausgeführt geblieben. (Gesetz von 1857.) Vergl. über die Verhältnisse der dortigen Colonisation namentlich G. Höffen, Die Colonisation Ungarns, 1858. Im Allgemeinen haben diese Colonien um so mehr geleistet, je weniger sie dem Staate gekostet haben, und umgekehrt. Einen ähnlichen, nur noch mehr detaillirten Gang der Dinge finden wir in Preußen. Von der preußischen Gesetzgebung sagt Berg, T. Polizeirecht, II. Bd. S. 38, indem er der Beförderung der Einwanderung das Wort redet: „In den preußischen Staaten wird ohne Zweifel das vollständigste und zusammenhängendste System zur Beförderung und Erleichterung nützlicher Einwanderung befolgt" Das ist nicht bloß im Allgemeinen wahr, sondern hier erscheint im vorigen Jahrhundert ein förmliches System von Gesetzgebungen über Einwanderung. Man muß hier für das vorige Jahrhundert scheiden zwischen dem eigentlichen Colonierecht für förmliche örtliche Colonisation, und dem allgemeinen Einwanderungsrecht. Das eigentliche Colonierecht ist auf die Colonisation in Gemeindeform basirt. Es beginnt mit der Aufhebung des Edikts von Nantes 1685. Schon 21 Tage nach dieser Aufhebung, am 29. October 1685, lud der Kurfürst Friedrich Wilhelm durch ein öffentliches Patent die Reformirten, die von Frankreich vertrieben worden, in seine Staaten, und gab ihnen, ungefähr 14000 an der Zahl, an verschiedenen Orten eine besondere Gemeindeverfassung; ebenso gab er den pfälzischen Auswanderern 1688 besondere Privilegien; in den Jahren 1721, 1726 und zuletzt wieder 1736 wurden ähnliche Rechte den religiösen Auswanderern aus Salzburg und Böhmen gegeben. Die allgemeine Grundlage dieser speciellen Privilegien ist stets neben freier Religionsübung und direkter Unterstützung das Zugeständniß, als Selbstverwaltungskörper sich in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten nach eigenem Recht zu richten (Patent vom 29. Februar 1720, betreffend „die bereits etablirten und noch ankommenden Refugiés und andre die mit ihnen ein Corps zu formiren verlangen. C. C. March. VI. Abth. 2, S. 225), wie denn den Franzosen bewilligt ward, nach ihrer Proceßordnung zu verfahren, so wie nach ihren discipline des Églises de France (Rescript vom 14. April 1699 und vom 29. Februar 1720). Fischer hat das frühere „Preußische Colonierecht" als eigenen Abschnitt ausführlich behandelt Bd. I. §. 527—547. — Neben diesem eigentlichen Colonierecht bestand nun das Einwanderungsrecht für Einzelne, das auch in Preußen sehr freisinnig war. Fischer hat in seinem Cameral- und Polizeirecht (§. 571) alle einzelnen darauf bezüglichen gesetzlichen Anordnungen, die wirklich von großer Fürsorge zeugen, zusammengestellt. Diese Anordnungen beginnen mit dem Edikt vom 27. Juli 1740 und ziehen sich durch die ganze Regierungszeit Friedrichs II.

hindurch. Sie enthalten wesentlich Befreiung von gewissen örtlichen Lasten, theils auch Freijahre für Neubauten (§. 577. 583), theils enthalten sie Vergütung der Transportkosten (§. 576), nach dem Rescript vom 26. October 1770 sogar bei Anbau wüster Plätze ein Geschenk von 150 Thlr. nebst 23 Proc. Vergütung der Baukosten und zehnjährige bis fünfzehnjährige Freiheit (§. 580). In einigen Provinzen sind noch besondere Vorrechte verliehen (§. 583). Aehnliche Vergünstigungen wie in Preußen fanden in Braunschweig statt nach Patent vom 12. Juli 1718; beachtenswerth ist hier die Bestimmung, daß „alle, welche über 2000 Rthlr. ins Land bringen und keine bürgerliche Nahrung treiben, nicht schuldig sind die Bürgerschaft zu gewinnen, unter keiner Stadtobrigkeit stehen." Berg, T. Polizeirecht a. a. O. S. 39. 41. Wir würden wohl ähnliche Bestimmungen aus andern Ländern haben, wenn uns die Quellen zu Gebote stünden. Allein bereits damals war ein gewisser Zweifel an dem praktischen Werthe dieser Maßregeln lebendig. Selbst Süßmilch sagt schon ganz offen a. a. O. §. 275: „Ein eingeborner Unterthan ist in den meisten Fällen besser als zwei Colonisten" (S. 553). Eben so erklärt sich Berg a. a. O. zweifelhaft; und mit unserm Jahrhundert geht die Frage in ein anderes Gebiet hinüber. Während Möser in seinen Patriotischen Phantasien Bd. 2 sich direkt gegen die Einwanderung von seinem oft localen patriotischen Standpunkt ausspricht, erkennt Jacobs, Polizeigesetzgebung §. 100 ff. (1809), anstatt einer direkten Unterstützung die Aufgabe der Regierung in der „Freiheit der Einwanderung" (S. 168), ohne zu sagen, was er darunter versteht, während er in den Colonien wesentlich „Ausnahmsfälle" und „Muster der vollkommenen Gewerbe" sieht, die man übrigens nach ihm schon von Inländern anlegen lassen soll (S. 112). Das populationistische Element verschwindet hier, während bei Soden, dem denkendsten Nationalökonomen jener Zeit (1807), schon das allgemeine Princip der Heeren'schen Ideen, die ethische Entwicklung, die Gesittung und ihre Förderung zum Ziel der Einwanderung wird. Er will sie, „damit die Racen der Menschen bisweilen gekreuzt, neues Blut, neuer Lebensstoff, neue Ansichten, neue Sitten und Meinungen verpflanzt, dadurch die Einseitigkeit des Nationalegoismus vernichtet, und allgemeine Humanität und Weltbürgersinn verbreitet werde." Diese Auffassung drängte die Frage aus der strengen Polizeiwissenschaft, während zugleich von anderer Seite die Furcht vor Uebervölkerung Zweifel an dem Werthe der Volksvermehrung überhaupt, und natürlich speciell der Einwanderung erregte, und endlich die, mit den neuen Gemeindeordnungen entstehende Gesetzgebung über das Heimathsrecht das praktische Ende der Einwanderung, die Aufnahme in die Gemeinde, der Staatsverwaltung entzog und den Selbstverwaltungskörpern übergab. Die Einwanderung und innere Colonisation verschwindet damit, und erscheint von da an nur noch in der Frage nach dem Indigenat und seinem Rechte (s. unten). An ihre Stelle tritt, wenn auch oft unter dem an sich ganz falschen Namen einer „Freiheit der Einwanderung" in den neuen Gemeinderechten die „Freiheit der Niederlassung," und diese wurde durch die Bundesgesetzgebung (Bundesakte Art. 18) als allgemeines deutsches Rechtsprincip der Freizügigkeit anerkannt, wobei es freilich den einzelnen Staaten überlassen blieb, den Inhalt

und die Gränze dieses Rechts näher zu bestimmen. Es war aber sofort klar, daß einmal auf diesem Boden angelangt, das Einwanderungsrecht jetzt nur noch in den Bestimmungen über den Erwerb des Heimathrechts seinen praktischen Inhalt finden werde. Die Theorie jedoch behielt die Frage bei, wenn auch nur, um die alten Sätze mehr oder weniger modificirt zu wiederholen (Rau, Bd. II. I. Mohl I. S. 113 f., und so auch Gerstner a. a. O. 196). Roschers schönes Werk über Colonien hat leider die Einwanderung nicht von der Auswanderung geschieden, und ist offenbar nur auf Auswanderung und äußere Colonisation berechnet, so daß er für unsere Frage um so weniger zu benützen ist, als auch er den Zusammenhang der Einwanderungsfrage mit dem Heimathsrecht gar nicht gesehen hat. Döhl (Armenpflege des preußischen Staats, 1860) hat einige Beziehungen der Einwanderung zur Armenpflege angedeutet, obwohl seine Einleitung sehr unbedeutend ist (S. 24). — Bitzer, Freizügigkeit. (Siehe unten Admin. Ordnung der Bevölkerung.)

B. Die Auswanderung und die äußere Colonisation.

(Nachweisung, daß jede Gesellschaftsordnung eine ihr eigenthümliche Form der Auswanderung besitzt, und daß demgemäß auch das Auswanderungsrecht ein ganz verschiedenes wird, das man nur nach den socialen Verhältnissen richtig beurtheilen kann. Specielle Darstellung der äußeren Colonisation, ihrer Entstehung und ihres Verhältnisses zur Verwaltung, und endlich der Grundsätze und Bestimmungen, welche das heutige Auswanderungswesen bilden. Standpunkt dieses Rechts in England, Frankreich und Deutschland.)

Während nun aus den von uns dargelegten Gründen das Einwanderungsrecht unserer Zeit sich ganz in das Indigenats- und Heimathswesen aufgelöst hat und damit aus der Verwaltungslehre verschwunden ist, ist mit dem Auswanderungswesen gerade das Gegentheil der Fall. Und wieder sind wir in der Lage, die Theorie über das Auswanderungswesen als eine weder den bei ihm in Frage kommenden Principien, noch auch nur dem geltenden Recht entsprechende anzuerkennen. Die Staatswissenschaft des vorigen Jahrhunderts hatte denn doch bei all ihrer Einseitigkeit einen Standpunkt; die der gegenwärtigen Zeit ist hier fast ganz werthlos.

Dennoch ist die Auswanderung, und nicht etwa bloß jetzt, einer der wichtigsten Lebensprocesse der Weltgeschichte und eine der wichtigsten Erscheinungen im Leben der einzelnen Staaten. Es ist weder wahrscheinlich, daß sie nur zufällig entstanden sei, noch auch möglich, daß sich das für sie geltende Recht, so tief verschieden in den verschiedenen Zeiten, etwa bloß nach dem Ermessen einzelner Gewalthaber gerichtet habe. Man muß im Gegentheil dieselbe selbst und ihr Recht von einem höheren Standpunkte betrachten.

Es ist kein Zweifel, daß das Verlassen der Heimath für den Einzelnen stets eine sehr ernste Sache ist. Die Folgen, die dasselbe für ihn nach sich zieht, sind so groß und greifen so tief in das ganze Leben hinein, daß jedenfalls die Ursachen, welche solche Wirkungen hervorrufen, die tiefsten Grundlagen des ganzen Lebens mit umfassen müssen. Es ist daher wohl die erste Voraussetzung alles richtigen Verständnisses der Auswanderung, in der Auswanderung auch der Einzelnen stets die Erscheinung einer allgemein wirkenden Kraft zu sehen. Und erst indem man das thut, ist es auch möglich, den richtigen Standpunkt für dasjenige zu finden, was die Verwaltung einerseits in den verschiedenen Zeiten gethan hat, andererseits was ihr zu thun obliegt. Auch hier daher kommen wir zu dem allgemeinen Satze, daß alle Auswanderung aller Zeiten allerdings etwas gemeinsam hat, daß aber dennoch jede gesellschaftliche Ordnung ihr eigentliches Auswanderungswesen besitzt, und daher auch ihren eigenthümlichen Standpunkt für die Verwaltung und das öffentliche Recht der Auswanderung erzeugt hat. Das muß auch hier der Grund unserer Darstellung bleiben.

Wir werden daher zuerst dasjenige bezeichnen, was aller Auswanderung gemein ist. Und zu diesem Ende muß es uns verstattet sein, denjenigen Theil der Gesellschaftslehre hier hervorzuheben, den wir in unserem System der Staatswissenschaft als ersten Theil der Gesellschaftslehre genauer behandelt haben. Wir dürfen sagen, daß die deutsche Theorie die Resultate dieser Untersuchung allseitig angenommen, die Untersuchung selbst aber hat auf sich beruhen lassen. Freilich ist das eine ernste und schwere Sache. Jedenfalls aber stehen wir hier vor dem ersten Gebiete der Verwaltungslehre, in welchem wir jene Ergebnisse nicht mehr entbehren können, sondern sie der positiven Rechtsbildung zum Grunde legen müssen. Wir brauchen aber dieselben in allen folgenden Theilen der Verwaltungslehre an zu vielen Punkten, als daß wir uns nicht erlauben sollten, den Kern des Inhalts jenes ersten Bandes der Gesellschaftslehre hier darzulegen.

I. Der Classenunterschied als Grundlage der Auswanderung.

(Natur und Bedeutung der Classenunterschiede in der Gesellschaftslehre. Alle Auswanderung hat zu ihrer letzten Grundlage die Stellung und den Gegensatz der nichtbesitzenden Classe gegen die höhere herrschende und besitzende.)

Die allgemeinste Bedingung der individuellen persönlichen Entwicklung ist nämlich ohne Zweifel der Besitz, und zwar allerdings zuerst nach seiner Art, je nachdem er Grundbesitz, gewerblicher Besitz u. s. w. ist, wesentlich aber und durchgreifend nach seinem Maße. Bei gleich-

gearteten Menschen wird der Regel nach der mehr Besitzende in allem, wodurch das Individuum für das Ganze Werth, Einfluß und Macht hat, höher stehen, als der weniger Besitzende. Das ist kein Zweifel. Es ist ferner kein Zweifel, daß diese Größe des Besitzes nicht etwa eine bloße Thatsache ist, sondern daß sie auch zu einem höchst mächtig wirkenden Faktor für das Leben der Menschen wird. Dieselben Menschen werden, je nachdem sie viel oder wenig besitzen, anderes thun, anderes lernen, anderes erstreben, anderes lieben und hassen. Auch das leidet keinen Zweifel. Und da es nun im Wesen der Menschen liegt, daß die Gleichartigkeit der Interessen die Gemeinschaft des Wollens und Strebens erzeugt, erst die innere und dann auch die äußere, so entstehen auf Grundlage der verschiedenen Vertheilung des Besitzes unter den Menschen Gruppen des Gesammtlebens, welche wir mit dem Ausdruck der gesellschaftlichen Classen bezeichnen. Wir erkennen nun nach den Kategorien der Größe des Besitzes drei solcher Classen, die höhere, die mittlere und die niedere Classe. Wie gesagt aber, sind diese Classen nicht etwa bloß Thatsachen und Zustände, sondern eine jede hat ihr eigenthümliches inneres Leben, dessen Elemente und Bewegungen wir eben an dem bezeichneten Orte auseinandergesetzt haben. Wir haben die Wirkung dieser Classenunterschiede für die Verfassung und die sich daran anschließenden Kämpfe eben dort organisch entwickelt; wir stehen jetzt vor der Aufgabe, den Einfluß derselben auf die Verwaltung des Staats nachzuweisen, die ohne sie gar nicht zu begreifen ist. Das wird sich im Folgenden fast in jedem Theile der Verwaltungslehre zeigen; hier zunächst erscheint dieser gesellschaftliche Grundsatz des Classenunterschiedes nur erst in der Auswanderungslehre.

Um nun aber die rechte Bedeutung desselben zu würdigen, muß man hier zuerst die Verbindung des Classenunterschiedes mit den Ordnungen der Gesellschaft wieder hervorheben.

Wir haben die Geschlechterordnung, die ständische und die staatsbürgerliche Ordnung als die drei Grundformen der Gesellschaftsordnungen stets unterschieden. Offenbar aber ist allen diesen drei Ordnungen bei aller tiefer geistigen Verschiedenheit das Element des Besitzes gemein. Mithin erscheint in jeder Ordnung mit dem Besitze auch die Verschiedenheit desselben; und diese wird natürlich innerhalb jeder Ordnung ihrer Natur nach stets gleichartig wirken. Das heißt, es werden sich nothwendig in jeder Gesellschaftsordnung die drei Classenunterschiede wieder erzeugen. Die Geschlechterordnung sowohl als die ständische, und ebenso die staatsbürgerliche werden eine höhere, eine mittlere und eine niedere Classe haben. Und da nun, wie gesagt, diese Classenunterschiede ihr eigenes Leben und ihre Gegensätze

entwickeln, so ist es ganz natürlich und ja doch auch historisch unbezweifelt, daß in jeder Gesellschaftsordnung der Kampf der Niederen mit den Höheren zur Erscheinung gelangt. Ja, das ist nicht bloß so im Allgemeinen wahr, sondern der wahre Inhalt der innern Geschichte aller Zeiten und Völker besteht immer seiner einen Seite nach in dem wunderbar großen und reichen Bilde, das sich uns entfaltet, wenn wir den doppelten Kampf, einerseits den Kampf der einen Gesellschaftsordnung mit der andern, der Geschlechterwelt mit der ständischen, der ständischen mit der staatsbürgerlichen, und der letzteren wieder mit den ersteren betrachten, andererseits aber den Kampf der drei Classen innerhalb jeder dieser Ordnungen unter einander und mit den Classen der andern Ordnung. Das ist es, was dem Menschenleben seinen unerschöpflichen Reichthum gibt, neben dem der Reichthum der Natur fast als Armuth erscheint, namentlich wenn man sich nun noch die Individualität des Einzelnen und die mächtige Erscheinung der werdenden Staatspersönlichkeit hinzudenkt, die ihrerseits wieder wirkend eingreifen. Und immer und immer kommen wir darauf zurück, daß das Menschenleben und die Geschichte nur auf diesem Wege verstanden werden kann. Unendlich ist die Mannigfaltigkeit der Beziehungen, die sich daraus ergeben, und das menschliche Auge vermag sie weder je zu erschöpfen, noch auch nur zu verfolgen; aber die Aufgabe unseres Erkennens liegt hier, und nirgends anders. Und wenn wir an der Stelle ernster organischer Forschungen in dieser Richtung ein mehr oder weniger geistreiches Auffassen subjektiver Eindrücke, ein sich Genügen in der Theorie, die sich auf eigner Faust die Welt zurecht macht, sehen, so läugnen wir ja nicht die Behaglichkeit, die daraus für die Schreibenden und Lesenden entsteht; aber wir läugnen die Wissenschaft. Wie — in der ganzen Welt so weit das menschliche Auge reicht, herrscht die feste Ordnung gegebener, unwandelbarer Kategorien, und im Leben der Menschheit sollte sie nicht herrschen? —

Daher ist nutzlos, darüber im Allgemeinen zu reden. Vielleicht daß die ganz praktische, concrete Anwendung dieser elementaren Grundbegriffe uns weiter bringt, als die tiefste Philosophie. Kehren wir unmittelbar zum Auswanderungswesen zurück.

Da nämlich jede Gesellschaftsordnung ihre Auswanderung hat, so wird das Auswandern als solches ja wohl auf demjenigen Verhältniß beruhen, das allen Gesellschaftsordnungen gemeinsam ist. Und das ist der Besitz mit seinem Classenunterschied. Und in der That kann es auch historisch gar kein Zweifel sein, daß im Allgemeinen alle Auswanderungen von der, von der höheren Classe bedrängten niedern nichtbesitzenden Classe ausgehen und sich eben deßhalb

stets dahin wenden, wo die sociale Stellung der Auswandernden eine bessere ist als in ihrer Heimath. Das ist das allgemeinste Gesetz aller Auswanderung, das uns nur nicht bloß die Natur derselben, sondern auch Gestalt und Ziel der Auswanderung in den verschiedenen gesellschaftlichen Epochen erklären, und das Recht des Auswanderungswesens von Seiten der Verwaltung begründen muß.

II. Das Auswanderungswesen der Geschlechterordnung.

(Die Grundlage desselben in der Vertheilung des Grundbesitzes. Die sogenannten Militär- und Handelscolonien.)

Es muß uns fern bleiben, die Geschichte des Auswanderungswesens im Einzelnen zu verfolgen. Aber es ist von Wichtigkeit, die leitenden Gesichtspunkte festzustellen, da namentlich in neuester Zeit wieder alles Besondere durch einander geworfen ist, und dennoch die Gegenwart nur auf Grundlage ihres eigenthümlichen Unterschiedes von der früheren Zeit recht verstanden wird.

In der Geschlechterordnung verstehen wir unter Auswanderung nicht etwa die Wanderung der Völker, in der ein ganzer Stamm sich eine neue Heimath sucht, gewöhnlich aus einem uns unbekannten Grunde. Die Auswanderung muß vielmehr auch hier als das angenommen werden, was sie ist, als das Verlassen der Heimath von einem Theile der Bevölkerung. Es würde nun vom höchsten Interesse für die Geschichte der ursprünglichen Völkerbewegungen sein, zu untersuchen, in wie weit die beiden folgenden Sätze den historischen Grund desselben abgeben. Die Geschlechterordnung hat nämlich zwei Hauptstadien ihrer inneren Entwicklung. Die erste beruht noch auf der Gemeinschaft der Grundbesitzungen, die zweite aber schon auf dem Privateigenthum und mithin der verschiedenen Vertheilung derselben. In der ersten Epoche kann eine eigentliche Auswanderung im obigen Sinne nicht stattfinden, weil die Gemeinschaft das Entstehen des Unterschiedes der nichtbesitzenden und doch freien Classe ausschließt. Die Bewegung nach Außen, welche auch hier aus einer Reihe von naheliegenden Gründen stattfindet, erscheint daher stets als eine individuelle und gewinnt nur bei kriegerischen Völkern, wie bei den Germanen, eine feste Ordnung und Gestalt in dem Gefolgswesen, das so alt ist wie die Geschichte, und dessen Grundlage zuletzt doch immer der jüngere Sohn der herrschenden Familie und die schwer erträgliche Unterordnung unter den älteren ist. In der zweiten Epoche dagegen hat sich die Gemeinschaft der Gemeindemarkung schon aufgelöst. Die freie Familie sitzt auf eigener Hufe. Die Folge ist, daß der jüngere Sohn

zwar an Abstammung und Recht dem älteren gleich, an Besitz und Einfluß aber ihm untergeordnet ist, denn die Hufe geht unter allen Geschlechterordnungen ungetheilt auf den älteren Sohn über. Jetzt tritt daher die Zeit ein, wo der Unterschied der besitzenden und nicht besitzenden Classe auch in dieser Gesellschaftsordnung sich zur Geltung bringt. Die jüngeren nichtbesitzenden Söhne suchen einen neuen Besitz; und so entsteht die erste eigentliche Auswanderung. Sie zeigt in ihrer Form ihren Ursprung. Die Auswandernden nehmen zuerst die Idee der Geschlechterordnung und daher auch des Zusammenhangs mit der früheren Heimath mit sich. Sie bilden in der Fremde wieder Geschlechterordnungen; und diese Niederlassungen sind die ersten Colonien. Die Bedeutung der „Colonie" ist eine ganz specifische; unter ihr verstehen wir immer eine Auswanderung, welche innerhalb der aufrecht erhaltenen Verbindung mit dem Mutterlande die gesellschaftliche und staatliche Ordnung desselben reproducirt; aber stets in freierer Form. Diese Bedeutung der Colonie hat sich bis auf unsere Zeit erhalten, und mit Recht fühlt daher auch Roscher in seinem oben angeführten Werke, daß man zwischen der Auswanderung und Colonisation einen wesentlichen Unterschied machen müsse, ohne zu erkennen, worauf derselbe eigentlich beruht. Die Colonien der alten Welt nun theilen sich gleich anfangs in zwei Grundformen, welche in der griechischen und römischen Welt zur Erscheinung gelangen. Die erste Grundform ist die Handelscolonie, die zur Zeit der Phönizier, Karthager, Athenienser, wie in der unmittelbaren Gegenwart von Hamburg und Bremen aus stets von den jüngeren Söhnen namentlich der Mittelclasse bevölkert werden, denen in der Heimath der Raum zu eng ist. Die zweite Grundform ist die der Militärcolonien, welche den ihnen in der Heimath fehlenden Besitz nicht durch Handel und Gewerbe, sondern durch Eroberung von Grund und Boden gewinnen wollen. Auch bei den Militärcolonien ist der Grund der Auswanderung stets der Mangel an Besitz der mittleren und niederen Classe, und nur das Mißverständniß, das die Dinge nach der Form und nicht nach dem Inhalt behandelt, hat den innern Zusammenhang übersehen, und in Militär- oder Eroberungscolonien und Handelscolonien etwas wesentlich Verschiedenes sehen, überhaupt die Colonie nach ihrer äußeren Form und nicht nach ihrem Grunde eintheilen wollen (Roscher, Colonien, S. 1 ff.). Das Wesen und die Bedeutung der römischen Colonien und ihren agrarischen Zusammenhang mit den socialen Zuständen und den organischen Gesetzen hat am besten Napoleon III. in seinem Leben Cäsars dargestellt. Roschers Ansicht („um mehr Kriegsmannschaft heranwachsen zu lassen," S. 11) ist für jedes höhere Verständniß fast unbegreiflich. Diese Form der Colonien

für die Auswanderung der Geschlechterordnung hat nun da, wo bereits der Gegensatz der Geschlechterordnung zu einem bestimmt ausgesprochenen, und in äußeren Verfassungskämpfen erscheinenden geworden ist, auch eine förmliche Thätigkeit der Gesetzgebung und Verwaltung zur Voraussetzung, oder die Colonisation wird hier zur Verwaltungsmaßregel, und bildet einen wichtigen Theil der socialen Geschichte der inneren Verwaltung. Das ist naturgemäß da der Fall, wo die Grundform des Besitzes der beschränkte Grundbesitz ist, wie in Rom; und daher die Bedeutung und die wohl überlegte Organisation der römischen Colonisation. Wo dagegen dieß nicht der Fall ist, wie in den alten skandinavischen Ländern, da erscheint die Auswanderung nur als Einzeleroberung. Die Ausgewanderten bilden kein Ganzes, sondern zerstreuen sich, und während die Geschlechtercolonien, sei es, daß sie griechische Handels- oder römische Militärcolonien sind, das Gesammtschicksal des Stammreiches theilen, haben die Eroberungsniederlassungen, wir möchten sagen, ein individuelles Schicksal. Es wäre wohl nicht schwer, das weiter zu verfolgen. Allein es muß uns genügen, den Charakter dieser Epoche der Auswanderung hier bezeichnet zu haben, da dann doch manche Ausdrücke und selbst Grundsätze von ihr in die folgenden übergehen.

III. Das Auswanderungswesen in der ständischen Gesellschaft.

(Dasselbe muß in die berufsmäßige und vorzüglich in die kirchliche und in die grundherrliche Auswanderung geschieden werden.)

Einen ganz andern Charakter hat die Auswanderung mit dem Auftreten der ständischen Epoche. Wir wollen hier, um jede Weitläufigkeit zu vermeiden, das Auswanderungswesen sogleich auf die beiden großen Faktoren der ständischen Epoche, das geistige Element des Berufes, und das materielle des Besitzes zurückführen, indem wir die erste das berufsmäßige, die zweite das grundherrliche Auswanderungsrecht nennen. Beide Rechtsordnungen sind tief verschieden, wie ihre Ursachen, und doch bilden sie erst beide zusammen das Auswanderungsrecht dieser Epoche.

1) Die berufsmäßige und kirchliche Auswanderung.

Es ist wohl ziemlich leicht zu erklären, weßhalb diese Art der Auswanderung keine selbständige Behandlung erfahren hat. Daß sie jedoch historisch wichtig genug ist, werden wenige bezweifeln. Nur hat man sie eben um ihres ethischen Elementes willen selten vom populationistischen Standpunkt betrachtet. Dennoch hat der letztere seine große Bedeutung.

Wir müssen indeß zum Verständniß desselben eine, der Gesellschaftslehre angehörige Bemerkung voraussenden. In keiner Gesellschaftsordnung hat nämlich der Classenunterschied als Unterschied der Besitzenden und Nichtbesitzenden überhaupt so wenig Gewalt als in der berufsmäßigen Ordnung der Gesellschaft. Und zwar darum nicht, weil hier das geistige Element des Berufes das Ordnende und die Herrschaft Vertheilende ist, und dieß das wirthschaftliche Element des Besitzes theils geradezu unterdrückt, indem es den Besitz und das Einkommen durch die berufsmäßige Thätigkeit regelt, andererseits weil das Bewußtsein der Erfüllung seines Berufes den Menschen fast allein unter allen irdischen Dingen über das Gefühl der Unterordnung, das im Mangel an Besitz und Einkommen liegt, erhebt. Darin liegt der große Segen desjenigen, was wir als das ständische Element im edleren Sinne des Wortes anerkennen, und wir möchten gleich hier hinzufügen, daß der wahre und durchgreifende Unterschied zwischen dem europäischen und amerikanischen Leben darin im Wesentlichen zu bestehen scheint, daß die europäische Welt noch die geistige Fähigkeit sich erhalten hat, in der Erfüllung des Berufes die Erfüllung der Bestimmung der Persönlichkeit zu suchen, die in der nordamerikanischen ohne Erwerb und Besitz gar nicht gewonnen werden kann. Und dieß bessere ständische Element hat sich in Europa bis auf unsere Zeit erhalten, und Gott gebe, daß es sich ewig erhalten möge, um jener kläglichen Reducirung des menschlichen Werthes auf Capital und Zinsen entgegen zu treten, die die Signatur der gesellschaftlichen Zustände Amerikas bildet! — Jedenfalls erklärt uns diese große organische Thatsache, weßhalb wir in der ständischen Gesellschaft einer ganz andern Gestalt der Auswanderung begegnen, als in der Geschlechterordnung. Auch hier sehen wir die beiden Grundformen derselben, die Einzelauswanderung und die Massenauswanderung, die selbst zur Colonisation wird. Allein beide haben einen andern Charakter. Die Einzelauswanderung geschieht hier meistens auf Grundlage des Lebensberufes, und ist ein Versuch, in einem andern Lande vermöge des Berufes sich eine Stellung zu gewinnen. Sie hängt daher gar nicht mehr mit Uebervölkerung und Nichtbesitz ganzer Classen zusammen, und sucht daher auch nicht gerade Länder mit dünner, sondern oft geradezu mit dichter Bevölkerung; denn es ist der Werth, den die Ausübung des Berufes hat, der hier entscheidet. So sehen wir Geistliche, Krieger, Aerzte, Gelehrte auswandern, um durch ihren Beruf sich eine neue Heimath zu gründen; und so tritt auch hier zum erstenmale die Erscheinung auf, die wir die Berufung nennen — die Aufforderung zur Auswanderung von Seiten fremder Staaten, die noch gegenwärtig bekanntlich existirt. Andererseits hat

diese Auswanderung einen großen Einfluß auf das Einwanderungsrecht; denn es gibt gar keinen Bevölkerungszustand, in dem nicht jeder Staat gerne berufstüchtige Leute zu sich heran zöge; den berufsmäßigen Auswanderern haben daher alle Staaten fast ausnahmslos gerne die Gränzen geöffnet, und die in der Darstellung des Einwanderungsrechts bezeichneten Unterstützungen der Einwanderer beziehen sich eben auf diese Form der Auswanderung. — Die Massenauswanderungen dagegen entstehen in dieser Epoche stets wesentlich aus geistigen, meist religiösen Gründen. Sie sind ursprünglich, in ihrer großartigsten Form, Versuche, Eroberungen für die Religion zu machen, wie die Kreuzzüge, die Züge der Araber, der Türken, und andere. Dahin gehören im Grunde auch die Massenauswanderungen der Spanier und Portugiesen nach Amerika, während die der Holländer dem Colonialwesen und die der Engländer dem folgenden gehören. Dann aber erscheinen sie als letzter, verzweiflungsvoller Schritt, sich der religiösen Unfreiheit zu entziehen: die kirchlichen Auswanderungen. Das Charakteristische dieser Auswanderungen ist es stets, daß sie mit dem Classen- und Besitzunterschied gar nichts gemein haben, sondern vielmehr mit dem Aufgeben des eignen Besitzes in der Heimath verbunden sind. Solche Auswanderungen verbreiten sich, je nachdem die unterdrückte Confession in einem ganzen Lande verbreitet ist, über das ganze Land, wie im 17. Jahrhundert über England, deren Geschichte uns die Historiker der Union so trefflich schildern, oder sie finden nur aus begränzten Gebieten statt, wie die der Salzburger Protestanten. Sie wirken stets in großartiger Weise; denn sie bringen den tiefen sittlichen Ernst, der sie veranlaßte, lieber ihr Vermögen als ihren Glauben zu verlassen, mit in ihre neue Heimath, und befruchten dieselbe stets geistig und wirthschaftlich in hohem Grade. Aber das Verhältniß derselben zur Verwaltung ist ein eigenthümliches. Es zeigt dasselbe stets zwei sehr verschiedene und doch ziemlich leicht verständliche Seiten. Da nämlich solche Auswanderer ihr Vermögen meistens zurücklassen und die Concurrenz erleichtern, so werden sie von den Körpern der Selbstverwaltung stets gerne und anstandslos entlassen. Erst da, wo die Staatsgewalt zur Erkenntniß gelangt, daß der Staat als Ganzes viel mehr durch sie verliert, als die in den einzelnen Gemeinden Zurückbleibenden durch sie gewinnen, pflegt das Auswanderungsverbot, diese erste populationistische Maßregel, auf sie Anwendung zu finden, und das kirchliche Auswanderungsrecht verschmilzt mit dem polizeilichen, zu dem wir sofort übergehen.

Anders gestaltet sich die zweite Seite des Auswanderungswesens der ständischen Epoche.

2) Das grundherrliche Auswanderungsrecht.

(Das grundherrliche Nachschoßrecht, jus oder census (gabella) emigrationis, oder Detractrecht und seine Geschichte.)

Während Ordnung und Recht der auf geistigen Faktoren beruhenden Auswanderung wenig oder gar nicht mit dem eigentlichen Staatsrecht in Verbindung steht und seiner Natur nach als ein freies Recht erkannt wird, erscheint eine ganz andere Gestalt des Auswanderungsrechts da, wo es sich rein um den mit der Auswanderung verbundenen Besitz handelt. Und hier treten wir zuerst in dasjenige Gebiet der Rechtsgeschichte, das mit unserer Gegenwart zusammenhängt.

Das große Princip des Lehnswesens, nach welchem der Besitz sich mit dem staatlichen Hoheitsrecht identificirt, hat, wie alle andern Gebiete, so auch das des Auswanderungsrechts in einer Weise bestimmt, die jedem Juristen bekannt ist, und bei der uns nur Eins darzulegen übrig bleibt, die Verschmelzung dieses eigentlich grundherrlichen Rechtes mit dem späteren, dem polizeilichen Auswanderungsrecht. Freilich dürfte unsere Auffassung auch des ersteren nicht die gewöhnliche sein. Der uralte Grundsatz der Geschlechterordnung, daß der Grundbesitz der Gemeinde (des Dorfes) eine an sich rechtlich untrennbare Einheit sei, geht mit der Eroberung durch die Völkerwanderung auf die neuen Staatenbildungen über, und erscheint hier zuerst in dem Grundsatz, daß der Lehnsherr das Obereigenthum über die Besitzungen seiner Vasallen habe. Die natürliche erste Folge dieses Princips war, daß der Vasall nicht über seine Hinterlassenschaft testiren könne. Die zweite Folge war, daß das erblose Gut dem Grundherrn zufiel. Die dritte war, daß das Vermögen der Familien dem Herrn des Grundes und Bodens zufiel, auf dem sie lebten, eine Consequenz, die Kaiser Friedrich II. umsonst aufhob (Authent. ad l. IV. C. Comm. de Succ.) und von dem noch Fischer in seinem Polizeirecht (§. 610) sagt: „Dieses Gesetz ist theils bloß der in Italien studirenden Jugend gegeben (Friedrich II. spricht allerdings nur von „Hospitibus"), theils niemals vollkommen beobachtet worden." Diese verschiedenen Consequenzen nennen wir das Heimfallsrecht. Von den Grundherren aus ward dieß Recht dann auch auf die städtischen Gemeinden übertragen, und bildete so ein allgemeines germanisches Rechtsprincip. Die freiere Bewegung unter den Völkern milderte dann diesen Grundsatz theils auch unter dem Einfluß des römischen Rechts dahin, daß zwar das Recht des Fremden an der Erbschaft zugestanden, daß aber die Ausfolgung der Erbschaft nur gegen eine Entschädigung an den Gutsherrn, beziehungsweise die

Gemeinde gestattet ward; diese Entschädigung war das jus detractionis, gabella detractionis, gabella traditoria, Abzug, Abschoß, Erbsteuer, Weddeschatz, die von der Reichsproceßordnung 1594, §. 82 zuerst als ein gemeingültiges deutsches Recht auch formell anerkannt wurden. — An die obigen Consequenzen schloß sich nun eine letzte. Derselbe Grundsatz, der für das Gut des Todten galt, mußte natürlich auch für das des Lebenden gelten. Zwar durfte der Unfreie natürlich überhaupt nicht auswandern, da er ja an die Scholle gebunden war, und der Lehnsherr (in dessen aveu er stand) das Recht auch auf seine Person hatte. Allein der Freie durfte wandern. Nach der Geschlechterordnung war er durch nichts darin gehindert; nur war es bei der Gemeinschaft des Rechts der Bauern an der Gemarkung selbstverständlich, daß er sein „Gut" zurückließ. Dieser vollständige Verlust des Gutes trat nun in der späteren Lehensepoche in entschiedenen Widerspruch mit dem Bedürfniß nach freierem Verkehr, und es lag daher nahe, auf den Auswandernden und sein Gut denselben Grundsatz anzuwenden, wie auf den fremden Erbberechtigten; denn in der That ward ja der Auswanderer jetzt ein Fremder. Man gestattete daher auch die Auswanderung gegen eine Entschädigung an den Grundherrn oder die Gemeinde, und so entstand die zweite Form des detractus oder gabella: der census oder die gabella emigrationis, die Nachsteuer, der Nachschoß. Man faßte nun die Abzüge wegen Erbschaft und die wegen Auswanderung vielfach als ein und dasselbe Recht, als jus detractus oder Detractrecht zusammen, wobei nur die Abzugsquote verschieden war, und bei der durchgreifenden Gemeinsamkeit der Grundlage war das im Grunde ganz richtig, weßhalb auch die vielfachen juristischen Abhandlungen — die, so viel wir sehen, mit Affelmanns Dissertation de jure seu gabella detractionis, Rost. 1622 beginnen — sie stets gemeinsam behandeln. Wenn Fischer es Selchow so gar sehr zum Vorwurf macht, daß auch er sie in seinem Element. Juris German. §. 223 zusammenfaßt, so beruht das darauf, daß die Auffassung des Detractrechts zur Zeit des Ersteren schon eine ganz andere war, wie wir gleich zeigen werden. Dieß Detractsrecht nun, ursprünglich aus der Idee der Gemeinschaft des Gemeindebesitzes entstanden, erschien mit dem 14. Jahrhundert schon als ein integrirendes Element der Grundherrlichkeit, und hier wie auf fast allen Punkten ward es daher mit dem Recht auf die Gerichtsbarkeit verschmolzen und mit ihr als gegeben und identisch angenommen. Daher sagt Fischer mit gutem Grunde, „daß jedem Gutsherrn, er mochte landsässig sein oder nicht, der die Erbgerichtsbarkeit besaß; und jeder Stadt mit Ober- und Untergericht das Abzugsrecht zukam" (§. 622). Ueber das

vorgebliche Erforderniß der Landsässigkeit siehe besonders Riccius vom landsäßigen Adel Cap. 19. §. 48 und Mevius Comment. ad Jus Lubecence II. T. 1. §. 5). Selbst die Universitäten als selbständige Körperschaften hatten das jus detractus. Die Sache war dadurch für alle Gutsherren von großer privatrechtlicher Wichtigkeit, da in Deutschland wie in Fankreich das ganze Land in lauter Grundherrlichkeiten aufgelöst war. Man wird daher leicht begreifen, daß sie zu einer außerordentlichen Entwicklung der juristischen Literatur Grund gab, die eben weil sie nur vom bestehenden Privatrecht handelte, sich um jeden allgemeinern Gesichtspunkt gar nicht kümmerte, und rein als juristische Literatur erscheint. Diese streng juristische Behandlung der Sache hat sich in der deutschen Rechtsgeschichte erhalten, selbst Eichhorn hat sie nur juristisch aufgefaßt (§. 373), und trotz der Bemühungen Fischers und Bergs, die die administrative Bedeutung der Sache recht gut verstanden, hat die neuere Wissenschaft, wie bei Mittermaier, Gerber u. a., nichts als ein interessantes Rechtsinstitut darin zu erkennen vermocht. Jedenfalls aber kann es nunmehr wohl nicht zweifelhaft sein, daß dieß Abzugsrecht dem Auswanderungsrecht der ständischen Epoche angehört; und um uns den Inhalt der folgenden Epoche klar zu machen,. können wir dasselbe nunmehr in seinen zwei Punkten zusammenfassen.

Das grundherrliche Auswanderungsrecht war ein doppeltes; ein persönliches und ein wirthschaftliches. Das persönliche Auswanderungsrecht bestand in dem Verbote der Auswanderung für den Hörigen und Leibeigenen; die Auswanderung des glebae adscriptus war ein Vergehen gegen das Recht des Herrn und konnte von ihm bestraft werden. Nur der Freie konnte persönlich auswandern, und diese persönliche Auswanderung war eine unbeschränkte. Dagegen bestand das wirthschaftliche Auswanderungsrecht ursprünglich in dem vollen Heimfallsrecht des Vermögens an die Gemeinde oder den Grundherrn, bis an die Stelle desselben das Abzugsrecht als ein Privatrecht der Grundherrlichkeit tritt und als solches von der gesammten Gesetzgebung und Jurisprudenz anerkannt wird.

An dieser ganzen Rechtsbildung hat nun die Verwaltung des Staats noch gar keinen Antheil. Sie hat auch noch kein Princip über die Auswanderung. Erst mit diesem entsteht das Streben, an die Stelle dieses grundherrlichen Auswanderungsrechts ein staatliches, im engeren Sinne des Wortes administratives zu setzen; und das nun geschieht in der jetzt folgenden Epoche, deren Inhalt und Entwicklung wir nunmehr angeben wollen.

IV. Das Auswanderungswesen der polizeilichen Epoche.

(Wesen des populationistischen Auswanderungsrechts. Das Detractsrecht wird zum Regal und verschwindet. Grundlage und Entstehung der Auswanderungsverbote. Inhalt und Gestaltung derselben. Die äußere Colonisation.)

Das Auswanderungswesen der polizeilichen Epoche hat eben so wenig wie das Einwanderungswesen einen äußerlich bestimmten Anfang; wohl aber hat es ein innerlich bestimmtes Princip; und dieß ergibt sich aus den früheren Darstellungen fast von selbst und erzeugt bei der Auswanderung wie bei der Einwanderung ein doppeltes, scheinbar sich widersprechendes System, das der Verhinderung und das der Förderung der Auswanderung.

So wie nämlich mit dem Anfange des vorigen Jahrhunderts die Regierungen zu der Vorstellung gelangen, die durch die Theorie der jungen Staatswissenschaft und durch die Thatsache der stehenden Heere auf das Lebhafteste unterstützt wird, daß die Glückseligkeit und Macht der Staaten in geradem Verhältniß zu der Dichtigkeit der Bevölkerung stehe, so tritt der Wunsch auf, die Auswanderung zu verhindern. Diese Verhinderung der Auswanderung schlägt nur da in ihr Gegentheil um, wo man eine Machtvermehrung durch Anlage von überseeischen Colonien hofft; und hier erscheint daher die Beförderung der Auswanderung in dem Versuche, äußere Colonien anzulegen. Beide Bestrebungen haben daher eine gemeinsame Tendenz; wir bezeichnen die aus der letztern hervorgehenden Bestimmungen am besten als das populationistische Auswanderungsrecht. Dasselbe hat seine eigene historische Entwicklung.

1) Die populationistischen Auswanderungsverbote beginnen bereits mit der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts; aber sie scheiden sich in zwei auch der Zeit nach verschiedene Gruppen.

„Es war," sagt Berg (Polizeirecht III. Bd. S. 56), „nach dem siebenjährigen Kriege, als die Begierde, nach Preußen, Polen, Rußland, Ungarn und Amerika auszuwandern, einen großen Theil der teutschen Einwohner gleich einer Seuche ergriff, Wohlhabende und Arme mit gleicher Gewalt fortriß und die Bemühungen zahlreicher Emissarien mit dem glücklichsten Erfolge lohnte. Unter diesen Umständen forderte der Kaiser die Reichsstände durch ein allgemeines Edikt auf, Niemanden außer Reiches Gränzen die Auswanderung zu verstatten — die Emissarien auszukundschaften, anzuhalten und mit schwerer Strafe zu belegen." Das scheint der Anfang der förmlichen gesetzlichen Auswanderungsverbote; genauer hat Moser (Reichsstaatshandbuch II. S. 121 und

Kreisverfassung S. 758) diese Entwicklung angegeben. Der allgemeine Gang aber dürfte im Wesentlichen der folgende gewesen sein.

Als zuerst der Wunsch entsteht, die Auswanderung zu hindern, muß sich die noch junge Verwaltung der Staaten damit begnügen, ihre Maßregeln einfach an das Auswanderungsrecht der ständischen Epoche anzuschließen. Und hier entsteht einer von jenen Uebergängen, welche die gesammte Bewegung im öffentlichen Recht des vorigen Jahrhunderts und die Umgestaltung seiner Grundlagen mehr wie vieles andere kennzeichnen. Es ist die Umwandlung des Rechtstitels des bestehenden Rechts, der wir auch im Auswanderungsrecht begegnen. Die Regierungen ließen die Abzugs- und Nachschoßsteuer bestehen, aber sie erklärten sie für ein Recht des Staatsoberhaupts, indem sie zum Theil aus dem Corpus Juris (l. un Cod. non licere habit., l. fin. Cod. d. Ed. Div. Hadr., l. 21 Dig. de probat.) zum Theil aus den germanischen Begriffen des jus eminens folgerten, daß eigentlich nur der König berechtigt sei, die gabella zu erheben; man sagte geradezu, das Recht auf die gabella sei ein Regal. Daher entsteht jetzt die Frage, ob die Abzugsrechte durch Gesetze der Landesherren eingeführt werden können, worüber Heineccius (Repertor. Jur. Germ. Priv. p. 16 Gr. §. 7); Menke (Systema Jur. Civ. I. T. 1. §. 11. 12); Cramer (Wetzlarer Nebenstunden VI. S. 1 ff.) viel gestritten und zum Theil, wie Heineccius, die Anwendung der römischen Bestimmungen, nicht zu Gunsten der freien Entwicklung, heftig bekämpft haben. Das Ende war die Anerkennung der Regalität, und zwar theils theoretisch, wie von Joh. Gottfr. Faust („Beweis, daß das Recht der Nachsteuer ein Regal sei, 1756); Fischer (Polizeirecht §. 625: „Heut zu Tage ist der landesherrliche Detract aus dem Staatsobereigenthum abgeleitet und ist ganz unstreitig ein Regal") — theils praktisch, indem einerseits die Landstände es selbst als solches anerkannten, und sich dasselbe daher oft ausdrücklich bestätigen ließen (Lüneburger Stat. p. IX. t. 10; Hohenzollern'sche Landesordnung Titel XXIV.; Zell, Stat. Tit. 17; Anhaltische Landesordnung Tit. XIV.; der in Preußen von Seiten der Regierung „sowohl dem Adel als den Städten nachgelassene Besitz und Ausübung des Abzugsrechts und der Nachsteuer gegen die übrigen königlichen Unterthanen" speciell aufgeführt bei Fischer, Polizeirecht §. 624); anderseits der Satz Raum gewann, daß wo eine Grundherrlichkeit das Recht auf den Detract behauptet, sie dasselbe auch beweisen müsse (Ertel, De jurisd. inferiora et bassa P. 1. c. 19. obs. 1; Besler, de bon. Nobil. J. Detractus non obnoxiis. §. 5). Man ging weiter, und das neue Recht der jungen administrativen Gewalt fand seine tiefere Begründung bereits in dem Satz, daß der Staat, in

dessen Schutz das Vermögen erworben und erhalten worden sei, auch durch Entziehung desselben nicht geschwächt und daher ein Theil zur Bestreitung des Staatsaufwandes zurückbehalten werden dürfe, wie schon Mevius in seinen Decisiones. (II. dec. 163. VII. dec. 18) und Ludolf in seinen Observations (II. obs. 189) bei der Untersuchung des Detractsrechts es aussprechen, während Heumann später in seinem „Geist der Gesetze der Teutschen" (C. II. 8 und C. 25. 11) es publicistisch beweist. Die preußische Verwaltung, unter allen deutschen stets diejenige, welche dem Einfluß geistiger Bewegung am meisten zugänglich war, stand daher keinen Augenblick an, das ganze Detractsrecht polizeilich zu organisiren (Preußische Instruction vom 30. Juli 1774 und Rescript vom 4. December 1767) und der Grundsatz ward ohne weiteres angenommen, daß erstlich das Heimfallsrecht nur noch retorsionsweise ausgeübt werden solle, und daß zweitens dem Erblasser vergönnt ist, bei Lebzeiten über sein ganzes Vermögen zu disponiren (Rescript vom 29. August 1739 und 16. März 1743), was mit der freisinnigen Auffassung des Einwanderungsrechts eng zusammenhängt (Fischer, §. 611. 612). Daraus ergab sich die Folgerung, daß über Detractsfälle „nur die Landesregierungen unter Einberichtung an das auswärtige Departement erkennen durften" (Fischer, §. 627). Dieß Princip war nun zwar sehr einfach; allein es entstanden nun eine Masse von Rechtsfragen; zunächst die über das Detractsrecht bei dem freien Adel, dann die Streitigkeiten zwischen den verschiedenen Landestheilen, und diese zwangen allerdings wieder, auf die rein juristische Seite der Sache zurückzugehen, und damit die staatswissenschaftliche fallen zu lassen. Zur Zeit des allgemeinen Landrechts war das Heimfallsrecht, als die ursprüngliche und strenge Form, vollkommen verschwunden. Das Abzugs- oder Detractsrecht wird dagegen vom allgemeinen Landrecht (II. 17. Abschn. 2) als ein Ausfluß der Gerichtsbarkeit und „niederes Regal" anerkannt (Abschoßgeld, gabella hereditaria, §. 161—173; Abfahrtsgeld, gabella emigrationis, §. 141—160; die Verleihung dieser Rechte an Privatpersonen, §. 174—183). Das inländische Abfahrts- oder Abzugsrecht ward in Folge der freiern Auffassung durch Verordnung vom 27. November 1777 aufgehoben, aber durch Edikt vom 15. Nov. 1787 wieder eingeführt; die definitive Aufhebung geschieht erst durch Gesetz vom 21. Juni 1816. (Rönne, preußisches Staatsrecht, §. 91). Ueber die Auffassung, welche den Bestimmungen des allgemeinen Landrechts zum Grunde liegt, Simon, preußisches Staatsrecht II. 573 und Rönne a. a. O. Note 4. — In Württemberg ist das Abzugsrecht vollständig durch das Gesetz vom 19. November 1833 aufgehoben. (Mohl, württemberg. Verfassungsrecht, §. 75). Den Abschluß dieser

damit durchaus ins Casuistische fallenden Streitigkeiten brachte dann bekanntlich erst spät die deutsche Bundesakte (Art. 18), deren „Freizügigkeit" im Grunde die bundesgesetzliche Aufhebung des Detractrechts bedeutet. Doch hatten schon im vorigen Jahrhundert viele deutschen Staaten sich durch Gegenseitigkeitsverträge ein freies Abzugsrecht geschaffen, und hielten an demselben, wie wir gleich zeigen werden, nur noch als Retorsionen fest. Daraus ergab sich dann, daß die allmählig allgemein anerkannte Nothwendigkeit der Aufhebung des Abzugsrechts durch eine Reihe von Verträgen zwischen den einzelnen Staaten als internationales Recht aufgestellt ward, und zwar natürlich so, daß jeder Staat mit jedem einzelnen Staat einen darauf bezüglichen Vertrag zu schließen hat. Die deutsche Bundesakte (Art. 18) stellt die Aufhebung des Abzugs nur für die Auswanderungen unter den Bundesstaaten fest; die letzteren haben dann mit den übrigen europäischen Staaten einzelne Abzugsverträge geschlossen. Die württembergischen sind bei Mohl (§. 75) aufgeführt. In Oesterreich speciell kam das Detractsrecht in seiner Regalität überhaupt nicht zur Ausbildung, weil es durch die polizeilichen Auswanderungsverbote überflügelt ward. Aehnlich in vielen andern deutschen Staaten. Ueberdieß trat auch die Erbschaftssteuer mit gleichem finanziellem Effekt an ihre Stelle, und so wird es nicht wundern, daß die ganze Abzugsfrage mit dem Ende dieser Epoche zu verschwinden beginnt. Populationisten, und selbst Berg, sprechen gar nicht mehr von ihr, trotz ihrer Wichtigkeit. An ihre Stelle tritt vielmehr mit der Mitte des vorigen Jahrhunderts das eigentliche Auswanderungsverbot als rein polizeiliche, populationistische Maßregel.

2) Während sich nämlich das Detractrecht an die wirthschaftliche Seite des alten ständischen Auswanderungsrechts anschließt, schließt sich das Auswanderungsverbot vielmehr an die persönliche an. Mit dem Wunsche nach Vermehrung der Bevölkerung tritt die einfache Consequenz ein, den Einwohnern der Staaten die Auswanderung geradezu zu verbieten, als Folge der Verpflichtung des Staates, für die Glückseligkeit seiner Einwohner zu sorgen. Diese direkten Verbote sind wahrscheinlich von Frankreich nach Deutschland gelangt. Und so sehen wir nun zwischen Praxis und Theorie einerseits und innerhalb der Theorie selbst anderseits jenen tiefen Gegensatz entstehen, der zur folgenden Epoche der freien Auswanderung hinüberführt.

Von Oesterreich sagt Kopetz (Polizei-Gesetzkunde I. §. 87) daß bereits in früheren Zeiten sowohl allgemeine als besondere Auswanderungsverbote erlassen worden seien. Letztere beziehen sich speciell auf die Arbeiter in bestimmten Industrien, namentlich auf die böhmischen „Glasmacher" (seit 1752), Sensenschmiede (Verordnung vom 8. Februar 1781); das erste allgemeine Auswanderungspatent vom

10. August 1784 schrieb überhaupt vor, daß die Obrigkeit „geschickten Künstlern und Handwerkern, welche bei den Provinzialfabriken besonders nothwendig sind," nicht leicht Pässe ins Ausland geben solle. Joseph II. faßte dann alle besondern Vorschriften in das citirte Auswanderungspatent vom 10. August 1784 zusammen, welches zugleich die Gesetzgebung über „fremde Werbungen, Entführungen und gewaltsame Wegnehmungen der Unterthanen" enthält. Hier werden die Begriffe der wirklichen und beabsichtigten Auswanderung förmlich codificirt und das Princip ganz allgemein aufgestellt, daß die Auswanderung nur auf Bewilligung geschehen darf, wobei aber den Behörden noch ausdrücklich aufgetragen wird, auch den „Vorwand und die Gelegenheit" zur Auswanderung abzuschneiden, weßhalb gegen diejenigen, die den Argwohn der Auswanderung erwecken, eigene Maßregeln vorgeschrieben werden. Die unbewilligte Auswanderung aber wird jetzt ein Verbrechen, das mit Confiscation des erreichbaren Vermögens, eventuell mit drei Jahren öffentlicher Arbeit zu bestrafen ist; selbst die Mitschuldigen werden hart bestraft. Listige Entführungen sind Verleitungen von Handwerkern ꝛc, „um sich in fremden Staaten anzusetzen", wobei die Anzeige mit 100 und die Einbringung solcher „Verführer" mit 200 fl. belohnt wird; die Verleitung selbst wird mit 1—6 Monaten Arrest bestraft. Obwohl nun ähnliche Grundsätze auch anderswo gegolten haben, wie in Dänemark (Justi, §. 304); Rußland (Justi und Roscher); Kurbraunschweig 1784 (Berg, Polizeirecht Bd. III. 2. Abschn. Hauptst. 2); Pfalz 1785; Hessen-Darmstadt 1787 (Berg a. a. O. S. 52); namentlich das unbedingte Auswanderungsverbot von Bayern (Patent vom 28. Februar 1784; Pötzl, bayerisches Verfassungsrecht §. 31); Königreich Sachsen (Mandat vom 21. August 1764 und folgende; Funke, Polizeigesetze Abschn. VIII. Cap. 4), ist doch wohl kein Verbot so systematisch entwickelt als dieses, und hat dasselbe vielleicht eben deßhalb seinen Einfluß bis auf unsere Zeit erstreckt. Das neue Auswanderungspatent vom 24. März 1832 für Oesterreich steht übrigens, obgleich es in vielen einzelnen Beziehungen freier ist, doch noch auf demselben Standpunkt; die „unbefugte Abwesenheit" ohne Paß wird noch immer mit Strafen (5—50 fl.) belegt, und die Behörde hat das Recht, „Einberufungsedikte" ergehen zu lassen, die dreimal zu veröffentlichen sind, und bei welchen die Staatsbürgerschaft verloren geht, wenn der Betreffende nicht zurückkehrt. Es ist kein Zweifel, daß diese Bestimmungen gerade wie das damalige Recht der Volkszählung noch ganz auf dem Standpunkt der Sicherung der Militärpflicht stehen. Eben so strenge war in Preußen die Auswanderung im Anfange dieses Jahrhunderts verboten (Roscher, Nationalökonomie a. a. O.), und dieser

allgemeine Grundsatz wird noch von Fischer (Polizeirecht I. §. 587) als geltend erkannt (1785). Erst das allgemeine Landrecht Th. II. 17. 127—141 hat den Grundsatz der Freiheit der Auswanderung aufgestellt; und obgleich dieß Princip durch Edikt vom 2. Juli 1812 aufgehoben wurde, ist es durch Gesetz vom 15. September 1818 in seinem vollen Umfang wieder eingeführt. Die Quellen für die Gesetzgebung der übrigen deutschen Staaten im 18. Jahrhundert gehen uns ab; gewiß werden manche unserer Leser hier interessante Beiträge nachtragen können. Mit diesen Gesetzen nun trat, namentlich gegen das Ende des Jahrhunderts, die Theorie in lebhaften Gegensatz, und sie hat nicht wenig dazu beigetragen, die Freiheit auch auf diesem Gebiete vorzubereiten.

Der erste, der eine vollständige Theorie der Auswanderung aufstellt, ist Justi (II. Bd. IX. Hauptst. 2. Abschn.) „Von denen Maßregeln wider die Auswanderung und Ausführung der Unterthanen.“ Trotz seiner Ansicht, daß jeder Staat die Auswanderung verhindern solle, steht dieser bedeutende Mann doch auf einem viel freieren Standpunkt als die Gesetzgebung seiner Zeit. Er erkennt drei Ursachen der Auswanderung: üble Beschaffenheit der Regierung, Mangel an Gewissensfreiheit, und erst in dritter Reihe Mangel an Nahrung im Lande. Nun kann man „dem Staate nicht gänzlich das Recht absprechen, die Auswanderung zu verbieten“ — aber es ist „nicht rathsam, sich dieses Mittels zu bedienen.“ „So lange ein Staat,“ sagt er (§. 309), „die Ursache von der Auswanderung seiner Unterthanen nicht hebet, so wird er sich vergeblich bemühen, sie davon abzuhalten.“ In gleicher Weise spricht er sich über das Abzugsgeld aus: „Eben so wenig ist es rathsam, die Unterthanen durch ein hohes Abzugsgeld von der Auswanderung abzuhalten“ (§. 305). In ähnlicher freier Weise faßt auch Süßmilch die Frage auf, wenn auch unbestimmter (1. Bd. Cap. 14), wie denn Süßmilch überhaupt bei viel größern Kenntnissen viel weniger Charakter als Justi besitzt (Verfass. §. 276). Auf einen viel höheren Standpunkt steht der treffliche Berg, ein Mann, dessen Leistungen so wenig wie seine Gesinnungen gehörig gewürdigt sind. Allerdings meint er, daß „kein Staat schuldig sei, Personen, welche die Einwohner zum Auswandern verleiten, zu dulden,“ allein „durch Strafverbote und andere Zwangsmittel dürfe das Auswandern nicht verhindert werden.“ Er stellt vielmehr ausdrücklich den Grundsatz auf: „der freie deutsche Unterthan ist nicht an die Erde gebunden, die er bewohnt, und keine Polizeigewalt ist berechtigt, ihn wider seinen Willen zurückzuhalten“ (S. 51). Wir führen diesen Ausspruch mit Stolz an, denn er beweist uns, daß die deutsche Wissenschaft auch in dieser Beziehung schon damals mindestens eben so hoch stand als die

französische Auffassung, die sich namentlich bei der Berathung über das Emigrantengesetz zwar in ihrer Energie, aber auch in ihrer Einseitigkeit zeigte (Thiers, Histoire de le Révolution I. p. 186 sq.). Die deutsche Rechtswissenschaft übrigens hatte diesem Satze bereits vorgearbeitet; Berg sagt: „Dieß Recht ist durch das allgemeine deutsche Herkommen anerkannt und durch reichsgerichtliche Erkenntniß außer Zweifel gesetzt." Nach Faber (Staatskanzlei Thl. 49, S. 463) erklärte der deutsche Reichshofrath, „es laufe wider die teutsche Freiheit, den Unterthanen das jus emigrandi zu entziehen;" die früheren Ansichten, die gegenüber den damaligen polizeilichen Verboten dieß Recht vom juristischen Standpunkt vertraten, hat Wiesand (de limitibus, quibus facultas domicilii circumscribitur 1791) gesammelt. (Vgl. Berg a. a. O. S. 52.) In Württemberg bestand das im Tübinger Vertrag festgesetzte Recht der freien Auswanderung bis zur Regierung König Friedrichs, wo es erst durch die Verordnung vom 21. Juni 1811 aufgehoben wurde (Mohl, württemb. Verfassungsrecht S. 388). Es ist daher gewiß und darf nicht vergessen werden, daß Deutschlands Wissenschaft damals in der freien Auffassung des Auswanderungsrechts viel höher stand, als England, wo nach Roscher noch im im Jahre 1744 J. Tucker in seinen Four tracts (p. 226) das gesetzliche Verbot der Auswanderung von Arbeitern billigte. Im Gegentheil leidet es keinen Zweifel, daß es die deutsche Rechts- und Staatswissenschaft ist, welche die populationistischen Auswanderungsverbote gebrochen und das Princip der freien Auswanderung zum Siege geführt hat, das die Grundlage des heutigen Auswanderungsrechts bildet, und zu dem wir jetzt übergehen können.

Was nun, um auch diese Seite nicht zu übergehen, die äußere Colonisation als Anlegung von überseeischen Colonien unter Mitwirkung der Regierung betrifft, so glauben wir an diesem Orte dieselbe mit Einer Bemerkung erledigen zu können. Obwohl sie natürlich theils in der Form der Auswanderung, theils in der der Einwanderung (Herbeiziehen fremder Colonisten) geschieht, so hat sie von Anfang an mit dem Bevölkerungswesen gar nichts zu thun, sondern ist lediglich aufgefaßt als eine Maßregel zur Förderung der Volkswirthschaft, speciell des auswärtigen Handels und der Schiffahrt, wenn auch Rau diese Seite gänzlich übersieht, und Roscher sie nicht genügend hervorhebt. Sie bildet in diesem Sinne ein eigenes Gebiet, das auf eigenthümlichen Gründen beruht, und daher auch mit Recht den eignen Namen der Colonialpolitik führt. Die verschiedene Gestalt, die bewegenden Gründe und die Geschichte derselben hat Roscher in seinem Werke ziemlich genau dargestellt. Wir werden nur auf Einem Punkte auf dieselbe zurückkommen.

V. Das Auswanderungswesen der staatsbürgerlichen Gesellschaft, oder die freie Auswanderung.

(Begriff und gesellschaftlicher Charakter der freien Auswanderung. Was das freie Auswanderungsrecht bedeutet. Entstehung und Entwicklung der Sorge für die Auswanderung.)

Mit der staatsbürgerlichen Gesellschaftsordnung siegt nun auf allen Punkten das Princip der freien Selbstbestimmung des Einzelnen über die Schranken, welche die gesellschaftliche Ordnung derselben gesetzt hat. Wie der Beruf, die Religion, das Gewerbe, so wird jetzt auch das Angehören an den eignen Staatsverband grundsätzlich frei. Der Staat ist jetzt nicht mehr der Herr und Vormund seiner Angehörigen, sondern er ist ihre Einheit; das Verlassen der Einheit wird damit Sache des Einzelnen; und dieser Grundsatz ist der des freien Auswanderungsrechts.

Allein diese Freiheit ist als bloße Aufhebung der bisherigen rechtlichen Beschränkungen nur ein negativer Begriff. Die wirkliche Auswanderung hat jetzt wie immer ihre positiven Grundlagen, und diese liegen hier wie immer in den gesellschaftlichen Verhältnissen. Sie berührt aber außerdem als ein völliges Aufheben der Gesammtbeziehungen des persönlichen und wirthschaftlichen Lebens die Gemeinschaft, die der Auswanderer verläßt, und wird dadurch zu einem öffentlichen Akte. Der Staat kann und soll sie daher nicht hindern; aber er muß auch bei der vollen Freiheit der Auswanderung die rechtlichen Bedingungen festsetzen, durch welche sie in der Weise geordnet wird, daß sie nicht zu einer Verletzung der öffentlichen Interessen wird. Und so entsteht das, was wir das Auswanderungsrecht nennen. Endlich aber greift sie selbst so tief in diese Gesammtinteressen hinein, daß sie als solche ein Gegenstand der Verwaltung wird; und damit entwickelt sich aus der rein negativen Freiheit der Auswanderung ein eigenthümliches System der Sorge für dieselbe, das sich zu einer großen und wichtigen Gesetzgebung entfaltet hat. Man kann daher gewiß mit Recht sagen, daß die staatsbürgerliche Gesellschaftsordnung schon jetzt ihr eignes und eigenthümliches System des Auswanderungswesens erzeugt hat, das wir jetzt kurz darzustellen haben.

Nur ist dasselbe eben so wenig wie die früheren Systeme plötzlich entstanden, noch auch ist es als ein vollständig abgeschlossenes zu betrachten. Es hat im Gegentheil keinen unwesentlichen Werth, den Gang der Theorie wie den der Gesetzgebung in dieser Beziehung genauer zu beobachten.

Es ist wohl kein Zweifel, daß die theoretische Auffassung des Aus-

wanderungswesens zwei Stadien durchgemacht hat und daher auch zwei ganz verschiedene Gesichtspunkte darbietet.

I. Der erste Standpunkt der Theorie ist der, den wir bereits in der vorigen Epoche siegreich gegen das polizeiliche Recht zum Durchbruche gelangen sehen. Es ist die Vertretung der, allerdings nur negativen, rechtlichen Freiheit der Auswanderung. Die Grundsätze, welche schon Berg und andere aufstellen, gelangen zur vollen Anerkennung; die Theorie ist sich einig, daß gesetzliche Verbote unzulässig seien. Was Bentham, Des récompenses et des peines bei Roscher (§. 256) sagt, hat, wie wir gesehen, ein Menschenalter zuvor schon Justi viel besser ausgesprochen, selbst Jacobs (Polizeigesetzgebung, §. 96) spricht sich genau in derselben Weise aus; und Hallers Zugeständniß für die Auswanderungsfreiheit (Restauration der Staatswissenschaft I. 429 und 508) ist ein Beweis, daß die freiere Anschauung unwiderstehlich geworden ist. Dagegen verliert die neue Staatswissenschaft den rechtlichen Gesichtspunkt ganz aus den Augen und spricht nur vom populationistischen. Berg ist wieder der letzte, der denselben festzuhalten versteht, und darin ist er im Grunde der Ausdruck des Geistes, der sich in den neuern Gesetzen Bahn bricht. „Es ist billig, daß keinem Unterthanen verstattet werde, ohne Vorwissen des Staats auszuwandern — doch darf ihnen ohne rechtliche Ursachen die Entlassung nicht versagt werden," was namentlich Seidensticker aus den bestehenden Rechten als gemeingültigen Grundsatz bewies (De jure emigrandi ex moribus Germanorum jure communi et legibus imperii constituto, 1788). Es kam demnach nur noch darauf an, die Vorschriften des öffentlichen Rechts zu bezeichnen, welche dieß Verhältniß juristisch ordnen sollten. Und hier läßt uns plötzlich die Theorie im Stich und übergibt diese Frage gänzlich der Gesetzgebung, während sie sich in ziemlich allgemeinen Bemerkungen der populationistischen Seite der Frage zuwendet. Diese Richtung ward ihr wiederum namentlich durch Malthus und durch das Gefühl der neuen Gestalt der gesellschaftlichen Gegensätze gegeben, wie sie sich in unserm Jahrhundert entwickeln. Wir haben sie bereits bezeichnet. Die staatsbürgerliche Gesellschaft erzeugt die Ordnung, welche die Vertheilung des Besitzes gibt. Sie hat daher keine andere Ordnung, als die der drei Classen, und das ist äußerlich ihr wesentlicher Unterschied von den früheren Gesellschaftsordnungen. Andererseits beruht sie auf dem, für alle Classen gleich gültigen Grundsatz, daß das Staatsbürgerthum für alle ein gleiches Recht auf gleiche Stellung in der gesellschaftlichen Ordnung enthalte. Der Gegensatz, der in diesen Elementen liegt, erscheint nun äußerlich als die Gefahr der Uebervölkerung, und wir haben deßhalb schon oben gesagt, daß

es gar keine Uebervölkerung der mittleren und höheren Classe, sondern nur eine solche der niederen gibt. Die neue Polizeiwissenschaft sah daher in der Auswanderung nicht mehr ein rechtliches Verhältniß, und selbst die populationistische Frage nach der Verhinderung der Auswanderung war ihr mit der rechtlichen verschwunden. Sie behandelt, ohne sich ihrer Einseitigkeit bewußt zu sein, das Auswanderungswesen nur noch als ein Mittel gegen die Uebervölkerung, also als einen Theil der gesellschaftlichen Verwaltung; und zwar natürlich auch nur in so weit, als diese Auswanderung von der Verwaltung selbst hervorgerufen wird. Da das natürlich nur ganz ausnahmsweise der Fall sein kann und die Erörterung über die volkswirthschaftlichen Gründe und Folgen der freien Auswanderungen in die Volkswirthschaft gehört, so läßt es sich leicht erklären, weßhalb das, was z. B. Rau (Volkswirthschaftspflege, §. 17) Mohl (Polizeiwissenschaft, §. 21) und selbst Gerstner, der übrigens den großen Vorzug vor seinen Vorgängern hat, zwischen der Einzel- und Massenauswanderung zu unterscheiden (S. 217 ff.), ganz unbedeutend ist und uns durchaus kein Bild des Auswanderungswesens gibt, da jede Beziehung zum Auswanderungsrecht fehlt. Und doch besteht ein solches, und ist von großer Wichtigkeit, und die Verwaltungslehre wird sich künftig dieses Gebietes nicht entschlagen dürfen. Selbst Roscher kommt nicht weiter als bis zu der Phrase: „daß man der Auswanderung keine Vogelfreiheit lasse, verbietet schon die einfachste Menschenliebe" (Colonien, Seite 362). Die wahre Frage aber ist in gesellschaftlicher Beziehung die, welche socialen Gründe die heutige Auswanderung aus Europa bewirken und welche socialen Folgen sie hat — und während das Erste auf der flachen Hand liegt, ist das Letzte wohl wesentlich damit erschöpft, daß die Auswanderung der Landwirthe die Bildung großer Grundbesitze fördert, während die der Arbeiter das gesellschaftliche Bewußtsein der zurückbleibenden hebt. Die gegenwärtigen Kämpfe um Lohnerhöhung, deren Charakterisirung wir in der Austria, Jahrg. 1865, versucht haben, waren ohne Auswanderung gar nicht denkbar, und werden wesentlich durch die Entwicklung derselben unterstützt. Man soll das nicht übersehen! — Nachdem aber nun dieß Princip der Freiheit der Auswanderungen einmal festgestellt war, mußte jetzt die Gesetzgebung das öffentliche Recht derselben innerhalb dieser Freiheit bestimmen; und hier griff nun der oben bereits angeführte Grundsatz durch, daß zwar die Auswanderung an sich frei sei, daß sie aber unter Vorwissen des Staats geschehen müsse, und die Wehrpflicht fügte den Satz hinzu, daß sie erst nach Erfüllung dieser Pflicht gestattet sein könne. Dieses Princip der rechtlichen Freiheit der Auswanderung bewirkte nun, daß die Bestimmungen über das

Auswanderungsrecht mit den Bestimmungen über den Erwerb und Verlust der Staatsbürgerschaft zusammengefaßt, und ein Theil dieses öffentlichen Rechts wurden, was die Ausschließung des Auswanderungsrechts aus der Verwaltungs- (oder Polizei-) Wissenschaft und selbst der Verwaltungsgesetzkunde definitiv entschied. Dennoch ist dasselbe nicht unwichtig. In Preußen hatte das allgemeine Landrecht (§. 130 a. a. O.) bereits erklärt, daß es zur Auswanderung keiner Erlaubniß, sondern nur eines Vorwissens des Staats bedürfe, was nach kurzer Unterbrechung seit 1812 mit dem Gesetz vom 15. September 1818 wieder allgemein gültig ward. Allein dabei blieb zuerst das Abzugsrecht noch bis zur Verordnung vom 21. Juni 1816 auch für inländische Heimathsänderung bestehen, während die Bundesakte (Art. 18) es bereits zwischen allen deutschen Bundesstaaten aufgehoben hatte, und erst die königliche Ordonnanz vom 11. April 1822 hat dieß Recht mit ausländischen Staaten auf das Princip des Retorsionsrechts zurückgeführt, indem mit den meisten Staaten die Aufhebung des Abzugsrechts vertragsmäßig vereinbart ist. — Zweitens aber hält man entschieden daran fest, daß zwar die Behörden kein Recht haben, die Entlassung aus dem Staatsverbande zu verweigern, daß aber die Auswanderung ohne eine solche Entlassung strafbar sei; und dieser Grundsatz fand seine gesetzliche Formulirung im Gesetze vom 31. December 1842. Es war klar, daß man hier noch immer zwischen Freiheit und Polizei schwankte; namentlich wurde die Entlassung ausdrücklich wegen nicht erfüllter Wehrpflicht verweigert (§. 17—19; der auswandernde Wehrpflichtige soll als Deserteur sein ganzes Vermögen verlieren!) Erst die Verordnung vom 4. Januar 1849 minderte die Strafe auf 50 bis 1000 Thaler, was dann neben der von der Verfassungsurkunde von 1850 (Art. 11) aufgestellten vollen Freiheit der Auswanderung noch nach dem Gesetze vom 11. März 1850 als geltendes Recht bestehen geblieben ist. (Rönne Staatsrecht, §. 91.) In Oesterreich folgte dem Auswanderungspatente von Joseph II. das neue noch gegenwärtig geltende vom 24. März 1832, welches im Wesentlichen die damals auch in Preußen geltenden Normen enthält, die „befugte" von der „unbefugten" Auswanderung scheidet, die Gewährung der Auswanderung als Regel feststellt, wenn der Betreffende der Militärpflicht genügt hat und daß „keine Standes- und Amtsverpflichtungen entgegenstehen." Die unbefugte Auswanderung wird mit Sequestration des Vermögens — nicht mit Confiscation wie in Preußen — bis zum Tode des Ausgewanderten bestraft, dann aber mit der rechtlichen Unfähigkeit Eigenthum zu erwerben. Das Verfahren bei der Einberufung ist genau vorgeschrieben. (Fr. Swieceny, das Heimathsrecht in den k. k. öster-

reichischen Kronländern, 2. Aufl. 1861, wo zugleich die Novellen zum Auswanderungspatent, Seite 79 ff., so wie die Verträge zwischen Oesterreich und den Nachbarstaaten genau mitgetheilt sind, Seite 186 ff.) — Auf demselben Standpunkt steht Bayern, dessen Bestimmungen auch in Bezug auf die Sequestration des unbefugten Auswandernden genau mit denen des österreichischen Patents übereinstimmen; höchst zweckmäßig ist die Bestimmung, daß die Polizeibehörde eine öffentliche Ausschreibung der Auswanderung am Wohnorte des Auswandernden erlassen soll (Ministerial-Erlaß vom 13. August 1846); es wäre zu wünschen, daß dieß ein ganz allgemeines Princip würde. Auch die Gabella ist gerade wie in Preußen und Oesterreich auf die Retorsion beschränkt. (Pötzl, Verfassungsrecht, §. 31.) — In Sachsen ist die Auswanderung allerdings schon durch die Verfassung von 1831 frei; jedoch auch mit Beschränkung auf die Wehrpflicht; das Mandat vom 6. Februar 1830 enthält genauere Darstellung der Auswanderungspässe; doch sind Auswanderungsconsense nicht erforderlich. (Funke, Sächsische Polizeigesetze, Abschnitt VIII. Cap. IV.) Eine Strafandrohung finde ich bei unbefugter Auswanderung nicht. — Auch Württemberg hat das freie Auswanderungsrecht, das 1811 aufgehoben war, schon durch den Verfassungsentwurf von 1817 und dann durch das ausführliche Gesetz vom 15. August 1817 zurückgegeben; das Gesetz vom 19. November 1833 beschränkte dasselbe auch hier speciell nur in Beziehung auf die Militärpflicht; doch ist zu bemerken, was wir sonst nicht finden, daß Schuldner während des Gantverfahrens nur mit Zustimmung der Gläubiger (aller?) auswandern dürfen; ebenso nur derjenige, der keine Verpflichtung übernommen hat, die nur durch persönliche Anwesenheit erfüllt werden kann. (Mohl, Verfassungsrecht, §. 75.)

Faßt man die obige, wenn auch unvollständige Darstellung des Auswanderungsrechts zusammen, so ergibt sich als allgemeines Resultat, daß die deutschen Gesetze ziemlich gleichartig die Auswanderung principiell frei lassen, und nur die Verpflichtung zur Anzeige aufstellen, wesentlich damit der Wehrpflicht genügt werde; das letztere wird außerdem durch die Cartell-Convention der deutschen Bundesstaaten wegen wechselseitiger Auslieferung der Deserteure vom 12. Mai 1851 vervollständigt; der Grundsatz, den z. B. Bayern in der Convention mit Oesterreich (Swiecenty a. a. O., Seite 187) und Sachsen für alle deutschen Bundesstaaten (Funke a. a. O.) aufgestellt haben, daß die Aufnahme in den andern Staatsverband nachgewiesen sein muß, ehe die Entlassung erfolgt, ist eigentlich ein Widerspruch. Das, was Deutschland fehlt, ist die Erweiterung des Art. 18 der Bundesakte zu einem gemeinsamen und auf der Höhe unserer Zeit stehenden Bundesrecht der Auswanderung.

Auf diese Weise hat sich nun das gebildet, was wir den ersten Theil des freien Auswanderungsrechts nennen möchten, die öffentlichen Verpflichtungen des Auswandernden gegen die frühere Heimath, und die Grundsätze, nach denen die Verwaltung für die Erfüllung derselben zu sorgen hat. An diesen schließt sich ein zweiter Theil an.

II. Wir können in diesem zweiten Theile den Stoff desselben in die Auswanderungspolizei und die Auswanderungspolitik scheiden.

a) Die Auswanderungspolizei umfaßt die Maßregeln der Organe der vollziehenden Gewalt, Amt, Gemeinden und Vereine, zum Schutz und zur Sorge für die Person und das Vermögen des Auswandernden. Das Entstehen und der Inhalt derselben hängt aufs Engste mit dem gesammten theils socialen, theils wirthschaftlichen Entwicklungsgange der europäischen Staaten zusammen, und ist in seiner Besonderheit wieder nicht ohne eigenthümliches Interesse.

Je fester sich nämlich die Ordnung der staatsbürgerlichen Gesellschaft in Europa hinstellt, um so regelmäßiger wird auch die, auf dem Classengegensatz derselben beruhende Auswanderung, um so allgemeiner die Verbindung zwischen der alten und neuen Welt, und dadurch ist es möglich geworden, die Bewegung der Auswanderung zum Gegenstand eigner Transportunternehmungen zu machen. Daß das Wohl und Wehe vieler Tausenden von diesen Unternehmungen abhängt, ist klar. In England, dessen Auswanderer zum großen Theil wieder Einwanderer in seine eignen Colonien sind, entstand daher zuerst der Gedanke, den Auswanderertransport als solchen zum Gegenstand eigner Verwaltungsgesetze zu machen. Diese Gesetze waren ursprünglich nur Schifffahrtsgesetze, und betrafen nichts als die Einrichtung der Passagierschiffe. Hier ist es Nordamerika, welches schon im Jahre 1819 den Anfang mit Passagiervorschriften macht. Die europäische Gesetzgebung beginnt mit der Passengers Act 9 G. IV. Cap. 21, 1825, die Vorschriften für die Auswandererschiffe enthaltend, und sind gut dargestellt bei Mac Culloch, Dictionary (v. Passenger, Colonisation); — Roscher hat den Inhalt der Passenger Act angegeben, der von späteren bills erweitert und verbessert ist. Im Jahre 1843 folgte Belgien mit einer ähnlichen Gesetzgebung; von den deutschen Staaten hat sich Bremen schon seit 1832 mit Verordnungen über die Auswanderung beschäftigt, und namentlich in dem neuesten Gesetz vom 14. Juli 1854 sehr verständige Vorschriften erlassen, deren Befolgung von einer eignen Behörde überwacht wird. Hamburg hat dann folgen müssen; die neueste revidirte Verordnung ist vom 20. Februar 1855. Es ist wahr, daß diese Gesetzgebungen wesentlich durch das Interesse der localen

Schifffahrt bedingt waren; aber das ist nicht Schuld dieser beiden Städte, sondern es wäre auch hier Pflicht des deutschen Bundes gewesen, das was England, Frankreich, Belgien, Nordamerika gethan, für ganz Deutschland zu thun! Bei der Unthätigkeit des Bundestages blieb nichts übrig, als daß die einzelnen Staaten durch strenge Aufsicht auf die Auswanderungsagenten die Ausbeutung ihrer Angehörigen zu hindern suchten. Es ist dabei nicht zu übersehen, daß Bremen und Hamburg zwar sehr gut für die Auswanderungsschiffe sorgen, aber das ganze Agenturwesen durchaus unbeachtet lassen, wie es die Natur ihrer Aufgabe und die pecuniären Interessen ihrer Transportunternehmer mit sich bringen. Indem wir das gerne anerkennen, liefert eben dieß Vernachlässigen des Agenturwesens durch diese Exportplätze einen neuen Beweis, daß hier nur durch eine deutsche Gesetzgebung geholfen werden kann. Frankreich hat endlich durch das Dekret vom 15. Januar 1855 sich auch der Unternehmung für Auswanderung bemächtigt. Dieß Dekret zeichnet sich dadurch aus, daß nicht bloß die Ordnung der Auswandererschiffe, die Bedingung der Concession für Auswanderertransporte u. s. w. in ähnlicher Weise wie in England und den Hansestädten geordnet ist, sondern daß auch Nachweisungsbureaus für das Auswanderungs-, Verschiffungs- und Passagierrecht der Auswanderer allenthalben organisirt sind. Eigenthümlich ist die Bestimmung, daß auch fremde Auswanderer, die über französische Häfen gehen, entweder einen Verschiffungsvertrag, oder eine gewisse Summe Geldes nachweisen müssen. — Das Beste, was wir über die ganze Frage gelesen haben, ist ohne Zweifel ein sehr eingehender, theils das Auswanderungs-Agenturwesen, theils die Auswanderungs-Transportsunternehmungen betreffender Aufsatz von Geßler in der Zeitschrift für Staatswissenschaft (Band 18, Seite 375), der uns die legislative und administrative Frage ziemlich zu erschöpfen scheint. Leider hat er auf die bereits bestehenden positiven Gesetze und Verordnungen viel zu wenig Rücksicht genommen; es ist eine Arbeit de lege ferenda; als solche aber sehr werthvoll.

b) Dasjenige endlich, was wir die Auswanderungspolitik nennen, geht davon aus, daß die Auswanderung für die Bewohner der früheren Heimath, des Vaterlandes der Auswanderer, theils in volkswirthschaftlicher, theils in gesellschaftlicher Beziehung eine hochwichtige Thatsache ist; und damit entsteht die Frage, wie sich die Verwaltungen zu der Auswanderung verhalten, ob sie dieselben vom Gesichtspunkt der einheimischen Interessen fördern, verhindern oder ordnen sollen. Die dafür geltenden Grundsätze bilden das, was wir die Auswanderungspolitik nennen müssen.

Diese Politik der Auswanderung wird nun natürlich zunächst davon bestimmt, ob der Mutterstaat überseeische Colonien hat oder nicht. Es ist klar, daß im ersten Falle die Auswanderungspolitik im Grunde die Colonialpolitik ist, während sie im zweiten Falle als ein Stück der reinen socialen Verwaltung erscheint. Für die deutsche Wissenschaft ist die erste Frage noch immer Gegenstand eines zwar humanitären, aber keines praktischen Verwaltungsinteresses, und wir können daher sehr kurz darüber hinweg gehen. Wir bemerken bloß, daß auch hier England und Frankreich wieder sehr verschieden sind. England hat für seine Colonialpolitik, wie es am Ende leicht begreiflich ist, eine eigene selbständige und tief einschneidende Literatur erzeugt. Die große innere Bewegung in den englischen Colonien hat sich nach langer Unklarheit zusammengefaßt in dem Gegensatz zwischen dem Princip der Staatsunterstützung von Seiten des Mutterlandes, um durch dieselbe in den neuen Colonien neue Handelsgebiete und neue Consumenten zu gewinnen, und dem Princip der Selbstentwicklung der Colonien, das zuerst von Wakefield seit 1829 als das selfsupporting principle theoretisch ausgearbeitet und zu einem eigenen System erhoben ward. Der Kern dieses Systems liegt in dem Gedanken, daß jede Colonie ohne Staatsunterstützung die Hauptbedingungen der Colonisirung, namentlich die Herstellung und Erhaltung der öffentlichen Verwaltungsorgane, der öffentlichen Anstalten, der Communicationsmittel selbst übernehme, da die erstere denn doch zuerst und vor allem in ihrem eigenen Interesse liege. Die beiden Mittel dafür findet Wakefield in der unentgeltlichen Ueberlassung von Grund und Boden an Einwanderer, und eventuell in der Selbstbesteuerung der alten Colonisten. Roscher hat dieß System, das natürlich nur für England Interesse hat, sehr gut dargestellt. Frankreich dagegen hat die innere Verwaltung seiner Colonien von Paris aus mit möglichster Genauigkeit auch in neuester Zeit geregelt, indem es durch Dekret vom 13. Febr. und 27. März 1852 den Grundsatz durchführt, daß jeder angehende Colonist, der sich nicht selbst einen Grund erwerben kann, einen Arbeitsvertrag mit einem Grundbesitzer in der Colonie aufweisen muß, dessen Minimalsätze gesetzlich vorgeschrieben sind. Es ist ein altes Uebel der französischen Verwaltung, den Schutz auch der Auswanderer jenseits des Meeres von gesetzlichen Vorschriften, statt vom wohlverstandenen Interesse der Einwohner zu erwarten. — In Deutschland endlich hat die ganze Frage praktisch — neben vielen Theorien über das, was uns eigentlich nichts angeht, die englische und französische Politik — nur Eine, freilich eben so unbestimmte als wichtige Gestalt gewonnen. Nachdem der alte polizeiliche Standpunkt überwunden, handelte es sich

darum, ob die Auswanderung als Mittel gegen die Armuth, also als ein Theil der Armenpflege zweckmäßig sei, woran sich allerdings dann die weiteren Fragen nach demjenigen knüpfen, was denn das Mutterland für die auf diese Weise weggeschafften Armen in ihrer neuen Heimath thun könne; etwa Versorgung derselben mit Lehrern, Geistlichen u. s. w. Namentlich Mohl ist darin sehr weit gegangen (Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, 1847, S. 320 ff.). Es kann der deutschen Wissenschaft nur zur Ehre gereichen, für die deutsche Auswanderung mit so viel Umsicht und Theilnahme das Wort ergriffen zu haben, und wir sehen darin eine Reihe von schätzenswerthen Vorarbeiten für die Zeit, wo diese Dinge praktisch werden können. Wir können dabei nicht umhin, namentlich die Arbeiten Andrees als höchst verdienstvoll hervorzuheben. Die Vorschläge von Vogt (Armenwesen I. Thl. 2. S. 233 f.) sind unverkennbar von einem eben so menschenfreundlichen als wohlwollenden Geiste eingegeben. Sehr gut sind die verschiedenen Fragen behandelt und resumirt von Brater in dem Artikel Auswanderung (Deutsches Staats-Wörterbuch). Allein wir können nicht umhin, zwei leitende Gedanken für dieses ganze Gebiet der Auswanderungspolitik festzuhalten. Die administrativ angeordnete oder auch nur veranlaßte Auswanderung der Armen ist ein höchst bedenkliches, und immer höchst kostspieliges Mittel, und kann unter allen Umständen niemals anders als örtlich richtig beurtheilt und angewendet werden; eine Staatsauswanderung der Armen ist geradezu unthunlich, und es ist umsonst, sich eine solche als praktisch ausführbar denken zu wollen; die Idee, dieselbe durch „Abzugsgelder“ von den Bemittelten subventioniren zu wollen, ist ein Widerspruch mit der freien persönlichen Bewegung, und würde selbst, wenn man sie durchführte, nur ein Minimum der Kosten ergeben. Die allgemeine Auswanderungspolitik aber für Deutschland, mag sie sonst Namen, Gestalt und Aufgabe haben, welche sie wolle, kann und wird erst eine praktische Frage sein, wenn einmal eine deutsche Verwaltung sich an eine deutsche Verfassung anschließen wird.

B. Die Bevölkerungsordnung und die Verwaltung.

(Was man unter der Gestalt und der Ordnung der Bevölkerung zu verstehen hat. Beide erscheinen als Gegenstände der Verwaltung und enthalten die vier folgenden Theile der Bevölkerungsverwaltung.)

Während es die Aufgabe der Bevölkerungspolitik war, das Verhältniß der Verwaltung zu den Kräften und Erscheinungen zu entwickeln, durch welche die Bevölkerungen zunehmen und abnehmen, begegnen wir

in dem zweiten Theile der Verwaltung der Bevölkerung einem ganz andern Verhältniß.

In der Bevölkerungspolitik erscheint die Bevölkerung noch als eine, bloß in ihren quantitativen Verhältnissen wechselnde Masse. Sie ist offenbar mehr. Es leben in ihr große, diese ganze Masse durchdringende Verschiedenheiten. Diese Verschiedenheiten sind theils persönlicher, theils wirthschaftlicher, theils gesellschaftlicher Natur. Die Gesammtheit der Wirkungen, welche diese Unterschiede im Ganzen wie für den Einzelnen hervorbringen, nennen wir das Leben der Bevölkerung. Insofern wir sie aber in einem bestimmten einzelnen Augenblicke auffassen, und die Bevölkerung mit all ihren Unterschieden für einen Moment als ein gegebenes, stillstehendes Ganze betrachten, können wir von der Gestalt der Bevölkerung reden, da der Ausdruck „Zustand" nicht ganz eine solche Vorstellung wiedergibt. Indem wir nun erkennen, daß diese Gestalt der Bevölkerung nicht etwa eine zufällige ist, sondern auf bestimmten, festen Grundlagen ruht, reden wir von einer Ordnung der Bevölkerung.

Das Verhältniß der Verwaltung zu dieser Gestalt und Ordnung der Bevölkerung muß nun als ein doppeltes aufgefaßt werden.

Zuerst ist ohne Zweifel diese Ordnung der Bevölkerung in der That die Ordnung des persönlichen Staatskörpers selbst. Der Staat, um seine eigenen Lebensverhältnisse mit seinem eigenen Willen und seiner eigenen That, seinen Gesetzen und seiner Verwaltung, beherrschen zu können, muß jene Ordnung kennen. Diese Kenntniß ist kein Akt der Verwaltung, sondern eine Bedingung derselben. Und wir haben schon im Eingange diejenige Thätigkeit des Staats bezeichnet, welche der Verwaltung diese Bedingung schafft. Das ist die Statistik, die wir als die Anwendung der Wissenschaft der Thatsachen auf das Staatsleben bestimmt haben.

Allein zweitens ist diese Ordnung der Bevölkerung, indem sie Grundlage aller großen Thätigkeiten der Verwaltung ist, zugleich von nicht geringerer Wichtigkeit für das Leben des Individuums. Das Individuum bildet nicht bloß den Grundstoff der Gemeinschaft; es ist vielmehr auf allen Punkten von derselben beherrscht und bestimmt; und es ist klar, daß dieß auch in Beziehung auf jene Ordnung der Bevölkerung der Fall ist. Denn die Stellung, welche das Individuum in der Welt einnimmt, ist eben eine Stellung innerhalb jener Ordnung; der Wechsel, die Bewegung, der Platz, den andere in derselben einnehmen, wird zu einer der Voraussetzungen seines persönlichen Lebens. Jene Ordnung wird dadurch aus einer bloß statistischen Thatsache zu einem Faktor der persönlichen Entwicklung, und es ist daher natürlich,

daß das Verhältniß, das der Einzelne eben zu und in dieser Ordnung einnimmt, als ein durch die Verwaltung anerkanntes und bestimmtes gelte. Diejenigen Bestimmungen der Verwaltung nun, welche die persönlichen Lebensverhältnisse in einer für alle gültigen Weise in so weit feststellen, als diese Feststellung als eine der äußeren Bedingungen des Gesammtlebens erscheint, bilden somit das öffentliche Recht der (äußeren und formellen) Ordnung der Bevölkerung.

Ein solches öffentliches Recht der Bevölkerungsordnung kann daher nur für diejenigen Lebensverhältnisse eintreten, welche, obwohl sie zunächst den Einzelnen angehen, dennoch als eine Bedingung für die Ordnung des Verkehrs der Einzelnen unter einander feststehen müssen.

Faßt man nun diese Gesichtspunkte unter der Verwaltung und ihrer Aufgabe zusammen, so erscheint die letztere in vier selbständigen Theilen.

Das erste ist die Darstellung des Gesammtbildes der Gestalt der Bevölkerung, welches alle Elemente des Volkslebens in Quantität, Qualität und Vertheilung darlegt, und dessen Erzielung ewig die erste und auch die letzte Aufgabe der Statistik sein wird. Den Akt, durch welchen sich die Verwaltung zunächst für sich, in zweiter Reihe aber auch für die Lebensauffassung und Bestimmung jedes Einzelnen ein solches Bild gewinnt, nennen wir die Volkszählung. Die Volkszählung bildet den Uebergang zur eigentlichen Verwaltung der Bevölkerungsordnung; wir nehmen sie mit auf, um das Bild dieser Verwaltung vollständig zu machen, obwohl sie streng genommen der Statistik gehört.

Das zweite Verhältniß ist die Bewegung der Bevölkerung, insofern sie nicht mehr als Gesammtziffer erscheint, sondern das individuelle Leben betrifft. Dieß nun geschieht in den drei Formen, der Ehe, der Geburt und des Todes der Einzelnen. Die Aufgabe der Verwaltung ist hier, diese einzelnen Thatsachen zu constatiren, da sie als einzelne vielfache und wichtige Rechte und Verpflichtungen der Einzelnen unter einander bedingen. Die daraus entspringende Verwaltungsmaßregel, welche diese Aufgabe zu erfüllen bestimmt ist, nennen wir mit einem Worte die Standesregister. Sie bilden mit ihrer Einrichtung und ihrem Recht einen sehr wichtigen und mannichfachem Wechsel unterworfenen Theil der Verwaltung der Bevölkerung.

Das dritte Verhältniß ist der Proceß, den wir als die örtliche Bewegung, oder wie die Bevölkerungslehre zu sagen pflegt, als den Wechsel der Bevölkerung bezeichnen. Diese örtliche Bewegung der Bevölkerung als Ganzes betrachtet bildet einen hochwichtigen Theil der Statistik, denn das Maß und die Ordnung dieser großen Thatsache

wird zur Grundlage der Erkenntniß der großen Faktoren, welche jene örtliche Bewegung, den Wechsel des Aufenthalts oder die Reisen, hervorbringen. Allein auch die örtliche Bewegung des Individuums innerhalb dieser Gesammtbewegung berührt fast immer mehr oder weniger neue an sich unbestimmbare Interessen und Rechte, und die Constatirung dieser individuellen Bewegung wird dadurch zu einer weitern Aufgabe der Verwaltung, deren Erfüllung wir in den Formen des Paßwesens und des Meldungswesens als dritten Theil des öffentlichen Rechts der Bevölkerungsordnung aufzustellen haben.

Das vierte Verhältniß ist endlich das Angehören an einen Selbstverwaltungskörper, mit allen Voraussetzungen und Folgen, die derselbe hat, oder das Heimathswesen. Die Aufgabe des öffentlichen Rechts der Verwaltung ist es hier, das Verhalten der individuellen örtlichen Bewegung, der Reise, des Aufenthalts u. s. w. zu dem Erwerbe und Verluste dieser Angehörigkeit zu bestimmen; das Heimathswesen, indem es formell dem Gemeindewesen angehört, enthält demnach denjenigen Theil des Verwaltungsrechts im Gemeinderecht, den wir als das Bevölkerungsrecht des Gemeindewesens bezeichnen können.

Es ist auf den ersten Blick klar, daß in diesen vier Grundformen der Verwaltung der Bevölkerung eine Steigerung der Function der Verwaltung enthalten ist. Die Zählung hat noch immer zu ihrem Ergebniß zunächst ein geistiges Bild, eine bloße Anschauung, in der sich die Masse der Bevölkerung zu einer festen, aber freilich an Beziehungen unendlich reichen Gestalt entfaltet. Die Standesregister, indem sie einerseits der Zählung dienen, haben schon das physische Leben des Individuums in seinen Grundverhältnissen zu seiner nächsten Umgebung als rechtliche Thatsache zu constatiren. Das Paß- und Meldungswesen dagegen geht noch weiter, indem es die Fähigkeit besitzt und auch zum Theil ausübt, die Vorschriften über die Constatirung des zeitlichen Aufenthalts zu einem administrativen Mittel in der örtlichen Bewegung der Bevölkerung zu machen. Das Heimathswesen endlich bildet an und für sich aus der Thatsache des Aufenthalts ein öffentliches, für jedes Individuum und damit für das Ganze hochwichtiges Recht des Individuums, und damit ein dauerndes organisches Verhältniß für das Gesammtleben. Es ist daher kein Zweifel, daß man die Gesammtheit dieser Bestimmungen als einen natürlichen, immanenten Theil des Bevölkerungswesens betrachten muß; es ist gewiß, daß dieselben wenigstens zum Theil sogar älter und weit umfassender sind, als die einzelnen Zweige der Bevölkerungspolitik. Und wir müssen sie daher als organischen Theil der Bevölkerungsverwaltung an die letztere anschließen.

Der erste Blick auf die bisherige Staats- und Polizeiwissenschaft zeigt, daß es ganz unmöglich ist zu sagen, wie dieselbe bisher dieß weite Gebiet aufgefaßt hat, da sie es als Ganzes eben gar nicht kennt. Der Gedanke, daß die Ordnung der Bevölkerung als solche Gegenstand der Verwaltung sei, liegt allen fern. Dennoch ist das vorige Jahrhundert darin weiter als das gegenwärtige, indem die Alten, wie Justi, Süßmilch u. a., mit richtigem Verständniß wenigstens Zählung, Standesregister und Paßwesen in das Bevölkerungswesen aufgenommen haben, während die Neueren, und selbst die Lehrer der sogenannten Polizeiwissenschaft, über der Bevölkerungspolitik es durchaus vergessen, daß die Verwaltung in Beziehung auf die Bevölkerung auch noch andere sehr wichtige Functionen habe. Es bleibt uns daher nichts übrig für die Geschichte des Systems, als die Stellung anzugeben, welche die einzelnen Theile bei den Hauptvertretern der Staatswissenschaft gefunden haben.

I.

Das Zählungswesen.

1) Begriff und Bedeutung des Zählungswesens im Allgemeinen.

Die Verwaltungslehre hat von der Bevölkerungslehre die entscheidende Wichtigkeit der Zahl der Bevölkerung, die theils das Ergebniß der Gesammtentwicklung, theils die quantitative Kraft des Gesammtlebens bedeutet, und die Gesetze, nach welchen sie sich bewegt, als anerkannte Wahrheit anzunehmen. Sie hat zwar in der Bevölkerungspolitik den Standpunkt verlassen, als könne der Staat mit seiner Verwaltung auf diese Zahl einen unmittelbaren Einfluß gewinnen. Allein diese Zahl als Thatsache ist von hoher Bedeutung für die gesammte Thätigkeit der Verwaltung. Daß und in welchen Hauptbeziehungen dieß der Fall ist, wird vom Verwaltungsrecht der Bevölkerung gleichfalls als anerkannt vorausgesetzt. Die Verwaltung hat daher, diesem ihrem eigentlichen Objekt gegenüber, nur eine, aber eine nothwendige Aufgabe. Sie muß die quantitativen Verhältnisse des ersten und letzten Substrats all ihrer Wirksamkeit, der Bevölkerung, kennen. Diese Kenntniß gewinnt sie durch ihre darauf gerichtete Thätigkeit; und diese Thätigkeit ist die Zählung. Diese Zählung der Bevölkerung ist demnach die Feststellung nicht bloß der Zahl, sondern aller quantitativen Verhältnisse der Bevölkerung durch die Organe der vollziehenden Gewalt und nach den dafür von der letzteren bestimmten Vorschriften. Und die Gesammtheit dieser Vorschriften nennen wir das Zählungswesen.

Das Zählungswesen erscheint daher in einem zweifachen Verhältniß, das man wohl scheiden muß, um die Stellung desselben in der Staatswissenschaft richtig zu würdigen. Es ist zuerst ein rein wissenschaftliches Bedürfniß und erscheint daher auch geschichtlich als ein rein wissenschaftlicher Akt, der die große Thatsache, welche wir die Bevölkerung nennen, feststellen und in ihren inneren Beziehungen und Ordnungen messen soll, um das Leben der Menschheit kennen zu lernen. Es ist aber zweitens ein Bedürfniß für die Verwaltung; es wird daher aus den Händen der Wissenschaft von der Verwaltung übernommen, durch die Organe der Verwaltung oder doch unter Mitwirkung derselben vollzogen, und erscheint in diesem Sinne als der erste Theil der Verwaltung der Bevölkerungsordnung. Es wird wohl unmöglich bleiben, das Verhältniß der Volkszählung zur Verwaltung jemals besser zu bezeichnen, als es Justi gethan, der überhaupt das erste organische Verständniß des Zählungswesens an den Tag legt. „Die Selbsterkenntniß," sagt er, „ist die erste Pflicht eines verständigen Wesens überhaupt. Noch mehr aber soll eine weise Regierung diejenigen kennen, welche von ihr regiert werden sollen. Jemanden regieren zu wollen, ohne ihn genugsam zu kennen, das ist eines von den allerwidersinnigsten und ungereimtesten Verfahren. Man sieht demnach leicht, daß die Berechnung des Volkes im Lande eine nothwendige und unentbehrliche Anstalt ist, und diejenigen Regierungen, so solches unterlassen, geben dadurch von ihrer schlechten Beschaffenheit ein unläugbares Zeugniß." (Buch II. Hptst. VI. §. 216.) Die Erkenntniß dieser Wahrheit ist in der That allgemein worden; allein die Ausführung derselben hat wieder ihre Geschichte, und ihr liegen die beiden Arten von Fragen zum Grunde, welche die Volkszählung zu beantworten hat. Einerseits enthalten sie die Feststellung aller derjenigen Thatsachen, welche für die Wissenschaft des menschlichen Lebens überhaupt durch den Akt der Zählung festgestellt werden können — Thatsachen, für die es im Grunde gar keine Gränze gibt; anderseits haben sie sich auf dasjenige Gebiet der persönlichen Lebensverhältnisse zu beschränken, deren Kenntniß die Voraussetzung einer tüchtigen Verwaltungsthätigkeit sind. Einrichtung, Umfang und Verfahren bei der Zählung wird daher nicht unwesentlich verschieden sein, je nachdem der erste oder der zweite Gesichtspunkt vorherrscht. Und in diesem Sinne kann man wohl von einem Unterschiede zwischen der wissenschaftlichen Zählung, die wir die populationistische nennen möchten, und der administrativen Volkszählung unterscheiden.

Erst auf Grundlage dieser Unterscheidung wird die Darstellung des Zählungswesens eine feste Gestalt gewinnen, indem wir den Begriff des Rechts der Zählung der Geschichte derselben zum Grunde legen.

2) Begriff des Rechts der Zählungen. Aufstellung des allgemeinen Princips für dieses Recht.

Der Begriff des Rechts des Volkszählungswesens als eines Theiles des Verwaltungsrechts entsteht auch hier durch den Gegensatz der individuellen Selbständigkeit zur Thätigkeit der Verwaltung. Der Akt der Volkszählung greift nämlich stets in die Sphäre des Einzellebens und damit in die Sphäre der freien Individualität hinein, und jede von der Verwaltung ausgehende Volkszählung enthält die öffentliche Pflicht des Einzelnen, über die von der Verwaltung ihm über seine Privatverhältnisse gestellten Fragen gewissenhafte Auskunft zu geben. Für die wissenschaftliche Zählung kann es solcher Auskünfte nie zu viel, ja nie genug geben; allein das Bedürfniß der Wissenschaft kann kein öffentliches Recht der staatlichen Nachfrage erzwingen. Die Gränze zwischen der populationistischen und administrativen Zählung bezeichnet daher auch die Gränze der Verpflichtung der Verwaltung, Lebensverhältnisse in den Akt der öffentlichen Volkszählung aufzunehmen, und der Pflicht des Einzelnen, die darüber gestellten Fragen zu beantworten; oder, kurz gesagt, das öffentliche Recht der Volkszählung. Der historische Gang der letztern hat es mit sich gebracht, daß man diesen Begriff fast ganz vernachlässigt hat. Es ist daher nicht unwichtig, das leitende Rechtsprincip für die Volkszählung hier festzustellen. Dasselbe aber ist nichts anderes, als eine einfache Anwendung des Princips der Verwaltung überhaupt auf die Volkszählung. Der Staat hat nur das Recht, über diejenigen Lebensverhältnisse des Einzelnen Angaben zu fordern, deren allgemeine Kenntniß als eine Bedingung für die Entwicklung des Gesammtlebens angesehen werden müssen. Und um zu constatiren, ob dieß für die einzelnen Fragen, welche in der Volkszählung aufgestellt werden, wirklich der Fall ist, müßte grundsätzlich die Aufstellung jeder einzelnen Frage durch eine bestimmte Beziehung auf eine bestimmte administrative Aufgabe motivirt werden, welche jene Kenntniß im Gesammtinteresse voraussetzt. Nur bei solchen Fragen läßt sich das Recht des Staats und die Pflicht des Einzelnen auf Frage und Antwort begründen. Damit würde die Aufnahme der rein wissenschaftlichen Gesichtspunkte nicht ausgeschlossen; nur ist es consequent, daß es bei diesem im freien Ermessen des Einzelnen liegen muß, ob und wie weit er sie beantworten will. Wir gestehen, daß diese Unterscheidung bisher wenig praktisch gewesen ist, da die Aufgaben der Wissenschaft und der Verwaltung noch ziemlich identisch gewesen sind; allein mit der Entwicklung der letztern wird die Unterscheidung eintreten, und schon hat Mohl in seiner reichen Geschichte und Literatur der

Bevölkerungslehre (Literatur der Staatswissenschaft III. S. 428. 429) bei Gelegenheit der sächsischen Volkszählungsvorschriften mit großem Nachdruck auf das Uebergreifen der amtlichen Fragstellung „über die Gränzen der erlaubten Erkundigung“ aufmerksam gemacht und die praktischen Bedenken eines solchen Verfahrens hervorgehoben. Indem wir demjenigen, was Mohl an dieser Stelle sagt, vollkommen beistimmen, glauben wir in den obigen Sätzen in dem Rechtsprincip der Volkszählung die grundsätzliche Gränzbestimmung aufgestellt zu haben. Wir bemerken nur, daß, so viel wir sehen, Mohl der Einzige ist, der bisher auf diesen nicht so gar unwichtigen Punkt hingewiesen hat.

3) Grundlage der Geschichte des Zählungswesens.

Erst diese Scheidung des öffentlichen Rechts der Zählungen von ihrem weitergehenden Zwecke ergibt nun die Idee der Geschichte der letzteren. Das Wesen dieser Geschichte, der Kern des Wechsels in den betreffenden Vorschriften, besteht nämlich in dem Einfluß, den der Entwicklungsgang der Bevölkerungslehre auf den Entwicklungsgang der administrativen Zählung gehabt hat. Es ist kein Zweifel, daß die letztere von der erstern vollständig beherrscht ist, und daß anderseits dieß nur als eine höchst fördernde Thatsache für beide anerkannt werden muß. Nur hat diese Thatsache wieder bewirkt, daß wir eigentlich noch keine Geschichte der Zählungen haben, sondern daß dieselbe nur noch als ein untergeordnetes Moment in der Geschichte der Theorie der Bevölkerungslehre erscheint. Es ist daher charakteristisch, daß die Nationalökonomie sich zwar der Bevölkerungslehre bemächtigt hat, aber die Zählungslehre ganz beiseite liegen läßt, wobei ihr die allgemeinen Systeme der Staatswissenschaft vielfach mit gleicher Vernachlässigung voraufgehen. In denselben Widerspruch fällt Rau mit seiner Volkswirthschaftspflege, während es Mohls Verdienst ist, der Zählung in der sogenannten Polizeiwissenschaft die Stelle wiedergegeben zu haben, die ihr siebenzig Jahre früher Justi in so klarer und trefflicher Weise anwies. Mohls Geschichte der Bevölkerungslehre ist noch immer das beste, was wir darüber haben, und diese schöne Arbeit macht es uns zum Theil möglich, uns hier auf die allgemeinen Gesichtspunkte zu beschränken, deren Verfolgung uns dereinst neben der Geschichte der Bevölkerungslehre auch die specielle Geschichte der Zählungen geben wird. Jedenfalls werden sie ausreichen, um den gegenwärtigen Standpunkt des öffentlichen Rechts der Zählungen als Verwaltungsmaßregel zu charakterisiren.

Zu dem Ende muß man wieder eine wesentliche Unterscheidung

machen und festhalten. Die Geschichte des Volkszählungswesens soll nicht eine Geschichte der Ergebnisse desselben oder der Volkszählung sein, sondern eine Geschichte der Auffassung und der Durchführung der Volkszählungen, insofern sie von den Bedürfnissen und von der Erkenntniß der Verwaltungen ausgegangen und öffentlich .rechtlich bestimmt worden ist. Dieß nun ergibt sich wesentlich in Beziehung auf zwei Punkte; zuerst in Beziehung auf das, was in die Volkszählung aufgenommen wird, oder der Momente (Rubriken) der Zählung, und zweitens auf das Verfahren bei derselben. Das erste zeigt uns nämlich, was die Verwaltung in den gegebenen Zeiten als wesentlichen Inhalt des Lebens zu beachten verstand, das zweite, wie weit die Verwaltung dieß durch ihre Maßregeln zu gewinnen trachtete. Und hier müssen wir gestehen, daß uns leider für die ältern Zeiten die Quellen ganz, für die neuern zum Theil mangeln. Wir wollen jedoch versuchen, so weit thunlich, ein Gesammtbild dieser administrativen Thätigkeit aufzustellen.

4) Die Schätzungen der Volkszahl.

(Wahrer Begriff der Schätzungen. Sie bilden die Vorläufer der Zählungen. Süßmilchs hohe Bedeutung für die ganze Bevölkerungslehre.)

Daß schon die alte Welt Volkszählungen kannte, ist bekannt. Ganz unbekannt aber ist das Verfahren dabei, namentlich die administrativen Controlseinrichtungen. Objekt der Zählung scheint nichts als die gegebene Zahl der Personen gewesen zu sein. Das Ganze hat trotz Huschke's Forschung wenig Werth. Eben so wenig wissen wir von den Zählungen des 17. Jahrhunderts. Es wird schon damals bei Betrachtung dieser Versuche klar, daß in der That die Voraussetzung jeder werthvollen Zählung nur in dem Zusammenwirken der wissenschaftlichen Bevölkerungslehre und einer centralen Verwaltung liegen kann. Und beide, und mit ihnen die wahre Geschichte der Zählungen, beginnen erst mit dem achtzehnten Jahrhundert; denn wenn Bodinus, De republica VI. 1. und Vauban, Disme royale p. 215 sq. (Edit. des Éc.) die Wichtigkeit und Nothwendigkeit der Zählungen aussprechen, so ist das denn doch noch kein Anfang wirklicher Zählungen. Die geschichtliche Entwicklung der letztern muß vielmehr in zwei große Perioden und Grundformen eingetheilt werden, die schon Justi in so klarer Weise bezeichnet hat, daß wir kaum etwas hinzufügen können, nämlich die Schätzungen und die Zählungen (Justi, Buch II. Hauptst. VI. §. 216. 217). Der Unterschied und die historische Stellung beider Formen ist auch Mohl nicht entgangen, obwohl er namentlich die Geschichte der Schätzungen und das reiche Material derselben, das doch Süßmilch bietet, nicht kennt. Wir müssen uns hier mit kurzer Charakteristik

begnügen, indem wir die Periode der Schätzungen der Volkszahl und die Periode der eigentlichen Zählungen unterscheiden.

Wir können als die wissenschaftlichen Schätzungen, die allein Werth haben, nicht die vagen Ansichten Montesquieus (L. XXIII.), Cumberlands oder Wallaces (Mohl, S. 423 ff.) anerkennen; selbst der Versuch Humes (Mohl ib.) ist noch keine eigentliche Schätzung. Wir können unter Schätzung nur diejenige Zahlenbestimmung verstehen, die auf Grundlage einer theilweise festgestellten numerischen Volkszahl die Gesammtbevölkerung ohne eigentliche Zählung zu bestimmen sucht. Diese Schätzungen mußten sich daher an die zwei einzigen Formen anschließen, in denen sich im vorigen Jahrhundert ziffermäßig constatirte Zahlenangaben vorfanden. Das waren die Tabellen der Versicherungsgeschäfte, und die Standesregister für Geburten und Sterbfälle. Der Weg, auf dem man von diesen Grundlagen zur eigentlichen Schätzung der Bevölkerung gelangte, lag nahe. Man fand durch jene Daten zuerst den Satz, daß man die Zahl der Lebenden für ein ganzes Land finden könne, wenn man die Zahl der durch die Standesregister festgestellten Geburten mit der Zahl der auf eine Geburt entfallenden lebenden Personen multiplicire. Das, worauf es dabei ankam, war ein doppeltes. Erstlich mußte man für gewisse Orte neben den Standesregistern auch die Zahl der Lebenden haben, und zweitens mußte man im Stande sein, dieselben Verhältnisse von dem einzelnen Ort aus, für den sie gefunden waren, auf ein ganzes Reich anzuwenden. In der That ist dieß auch wirklich der Gang der historischen Entwicklung gewesen, und man muß sagen, daß die Feststellung des Verhältnisses der Gebornen, Getrauten und Gestorbenen, und die Formulirung dieses Verhältnisses zu allgemein gültigen Verhältnißzahlen der Anfang aller wissenschaftlichen Bevölkerungslehre und speciell aller Zählungen geworden ist. Und hier müssen wir einen deutschen Mann an die ihm gebührende Stelle setzen. Der Erste, der dieß ernstlich und wissenschaftlich versucht und in großem Maßstabe durchgeführt hat, ist Süßmilch, und in diesem Sinne nennen wir Süßmilch den wahren Begründer der Bevölkerungswissenschaft. Neben ihm erscheinen die Halley'schen und Kerseboom'schen Versuche, die sich zum Theil auf Tontine stützen, so wie die von Short (Observations on city, towns and country bills of mortality), Corbin Morris (Observations on London), Eutropius Philadelphus (Balance von Dänemark), und unter den Deutschen Hanow (Seltenheiten der Natur und Oekonomie), Kundmann (Museum rariorum naturae et artis) nur als Vorläufer, deren Mittheilungen er selber trefflich zu benützen verstanden.

Auf Grundlage solcher einzelnen tabellarischen Standesregister wagt nun Süßmilch zuerst, eine wissenschaftliche Schätzung der Bevölkerung für die ganze Welt, speciell für die einzelnen Länder von Europa vorzuschlagen (Göttliche Ordnung Cap. XX), und es darf uns billig wundern, daß selbst Mohl die große Leistung des Deutschen neben der fremden, aber denn doch nicht größern von Malthus so selten gehörig erkannt hat. Wir wenigstens kennen gar kein europäisches Werk, das sich in dieser Beziehung Süßmilch an die Seite stellen könnte, und Malthus wenigstens scheint ihn höher zu achten, als seine eigenen Landsleute. Doch müssen wir hier bei Gerstner eine rühmliche Ausnahme machen. Wie Gerstner überhaupt wohl die geschmackvollste und beste Darstellung der Bevölkerungsphysiologie gegeben und sie mit richtigem Takte von der Bevölkerungsverwaltung getrennt hat, so ist er auch eigentlich der erste, der die Tiefe der Süßmilch'schen Auffassung, von dem die meisten nur die Tabellen kennen, wieder zur Würdigung gebracht hat. Nur hat er das Verhältniß Süßmilchs zur Zählungsfrage übersehen. Denn freilich konnte man zu einer Zählung oder auch nur zu einer Sicherheit der Annahmen auch auf dem Wege Süßmilchs nicht gelangen; obwohl die Verwaltungen mit jedem Jahre mehr erkannten, von welcher Wichtigkeit die Feststellung der Volkszahl sein müsse. Bezeichnend ist in dieser Hinsicht, was Necker über die sog. Volkszählung vom Jahre 1784 in Frankreich sagt (Administr. des Finances I. 202): „Es war nicht leicht, in einem so großen Lande allgemeine Zählungen zu veranstalten. Nachdem man an mehreren Orten partielle Zählungen angeordnet hatte (wie und nach welchen Rubriken sagt er nicht — wahrscheinlich einfache Kopfzählungen), hat man diese Ergebnisse mit der Anzahl von Geburten, Todesfällen und Heirathen verglichen (man sieht den Einfluß, den die Methode Süßmilchs, des Quetelets des vorigen Jahrhunderts, auch in Frankreich hatte) und unter Zuratheziehung der in andern Ländern gemachten Erfahrungen einen Maßstab ermittelt, auf den man sich verlassen kann." (Man multiplicirte die Zahl der aus den Standesregistern entnommenen Geburten mit 25,75. Soetbeer Anhang zur Uebersetzung von Mill, Politische Oekonomie II. S. 530.) Warum Mohl weder die oben citirten englischen und französischen noch die deutschen Arbeiten in seinen sehr kurzen Mittheilungen über die Schätzungen berücksichtigt, und namentlich die systematische Schätzung von Süßmilch, von allen die bedeutendste, weggelassen hat, ist nicht zu erklären. Aber jedenfalls stimmen wir mit ihm überein, daß alle diese Versuche keinen entsprechenden Werth haben konnten. Es war, möchten wir sagen, der Beweis geliefert, daß die gründlichste Wissenschaft nicht ausreiche, die Function der administrativen

Volkszählung zu ersetzen. Die Schätzungen hören daher mit dem Ende des vorigen Jahrhunderts auf; die Wissenschaft, an dem Werthe derselben verzweifelnd, wirft sich mit aller Macht auf die Fragen der Bevölkerungspolitik, und es ist entschieden, daß die Volkszählungen nur noch, wenn auch unter Mitwirkung der Wissenschaft, durch die Verwaltung als administrative gemacht werden können.

5) Die Geschichte der eigentlichen Volkszählungen. Justi als der erste Theoretiker der Volkszählung.

So entsteht die zweite Epoche, die Epoche der eigentlichen Volkszählungen, deren genauere Geschichte noch zu schreiben ist. Unsere Aufgabe geht nicht weiter als bis zur Bezeichnung des allgemeinen Ganges, den diese Zeit bis zur Gegenwart zeigt, und zwar zunächst in den drei großen Culturvölkern.

Der theoretische Gedanke einer eigentlichen Volkszählung durch die Verwaltung ist weder im Princip noch in der Form neu. Im Gegentheil dürfen wir auch hier wieder auf einen Deutschen hinweisen, der unseres Wissens das erste System der eigentlichen Volkszählung aufgestellt hat, und dessen man in seiner damaligen Isolirung ganz vergessen hat. Das ist Justi, der bedeutendste Verwaltungslehrer des vorigen Jahrhunderts. Justi weiß schon recht gut, daß die Schätzungen nicht genügen (§. 235. 237). Er will statt derselben eine förmliche administrative Volkszählung; er steht sogar schon damals fast ganz auf dem gegenwärtigen Standpunkte. Nach ihm soll „die Regierung alle drei Jahre wenigstens (!) eine gemeinsame Zählung des gesammten Volkes im Lande veranstalten“ — sie „muß öfters wissen, wie viel von diesem oder jenem Stande, Lebensart und Handthierung im Lande befindlich sind, wenn sie anders in ihren Entschließungen und Maßregeln gründlich und weislich verfahren will“; die Zählung selbst „geschieht am besten in Städten durch die Polizeibedienten und auf dem Lande durch Unterobrigkeiten“; denn „wenn die Regierung einmal die Zählung des Volkes unternehmen läßt, so muß sie die Sache so einrichten, daß sie alle Kenntniß daraus erlangen kann, die sie zu den verschiedenen Maßregeln und Anstalten zur Wohlfahrt des Staats nöthig hat. Unseres Wissens ist seit 1761 etwas Besseres über die Zählung der Regierung nicht gesagt; es ist der einfachste und klarste Ausdruck des wichtigen Princips der administrativen Zählung, den man finden kann. Demgemäß fügt Justi zugleich vier ausführliche Tabellenentwürfe bei, und es ist der Mühe werth, dieselben mit den gegenwärtig geltenden zu vergleichen. Die vierte Tabelle namentlich ist nicht

ohne Interesse. Sie enthält die vier Kategorien: Alter, Geschlecht, Verheirathung, Handthierung — (die „Gelehrten" werden unter die „unetablirten Hausväter" gerechnet!) er will zugleich, um „den Zustand, den Wachsthum oder Verfall der Manufakturen und Fabriken zu erforschen," daß die „Commissarien in ihrer Liste noch verschiedene Rubriken haben, die sich darauf beziehen" (II. Buch, 1. Hauptst. 2. Abschn. „Von der wirklichen Zählung des Volkes im Lande"). Es ist wohl unbegreiflich, daß selbst Mohl in seiner Literaturgeschichte diese bedeutendste Erscheinung des ganzen vorigen Jahrhunderts auf diesem Gebiete nicht erkannt hat, wenn man hinzufügt, daß diese Gedanken Justis namentlich in Oesterreich schon im vorigen Jahrhundert durch die Patente und Instructionen für die Volksbeschreibung vom Jahre 1777 praktisch ausgeführt und in dem neuesten Conscriptions- und Rekrutirungssystem vom 25. October 1804 noch weiter entwickelt wurden. Kopetz (Oesterreich. politische Gesetzkunde) hat diese Vorschriften genau angegeben und die Formularien der Volkszählungstabellen, zu denen eine ausführliche Familientabelle hinzugefügt ist, und die im Grunde nicht so gar viel zu wünschen übrig lassen, mitgetheilt (Bd. I. §. 39—73, vergl. S. 37 mit den Tabellen, die uns zeigen, daß man, wenn auch in der Ausführung, so doch nicht im Princip so weit hinter der Gegenwart zurück war. Und zugleich müssen wir ein anderes bemerken. Neben dieser rein wissenschaftlichen Theorie bestanden schon damals viele örtliche Zählungen, die oft mit großer Genauigkeit geführt und zuweilen ganz regelmäßig publicirt wurden. Die Tabellen Süßmilchs im Anhang zu Bd. I., nicht weniger als 36, beweisen das; Süßmilch selbst sagt z. B. von Wien (S. 27): „Da die in Wien jährlich im Druck erscheinenden Listen mit vieler Accuratesse gemacht werden 2c." Vergl. dazu die interessanten Angaben Justis über Wien (§. 223), wo man die Bevölkerung Wiens auf 165,000, 300,000 und 700,000 geschätzt findet mit 40,000 Dienstmägden aus Bayern! Wir wundern uns billig, daß auf diese bedeutenden Vorgänge die Populationistik und selbst die Statistik unseres Jahrhunderts gar keine Rücksicht nimmt. Jedenfalls zeigen sie, daß, als das 19. Jahrhundert kam, es weder an Grundsätzen, noch an Vorschlägen, noch an großartigen Versuchen fehlte. Und es bleibt uns nur übrig, den Grund anzuführen. Offenbar nämlich fehlten damals bei der großen Selbständigkeit der Gutsherren einerseits und der städtischen Gemeinden anderseits den Regierungen noch die Organe, um eine allgemeine Zählung anzuordnen; die „Commissarien," von denen Justi redet, sind eben nicht vorhanden. Dagegen haben schon damals die Städte zum Theil sehr genaue Standesregister und zum Theil Zählungen durchgeführt, wie wir namentlich

aus Süßmilch ersehen. Hier brauchten daher die Regierungen nur anzuschließen; und das geschah auch. Allein dazu gehörte jene tiefe Umgestaltung des öffentlichen Lebens und Rechts, welche die alte örtliche Verwaltung vernichtete, und dieselbe nicht bloß principiell, sondern auch durch ihre eigenen Beamteten selbst übernahm. Die Zeit, in der das geschieht, ist unser Jahrhundert; und erst mit unserm Jahrhundert kann daher von einer rechten Geschichte des Zählungswesens die Rede sein.

Wir dürfen nochmals bemerken, daß wir diese Geschichte einer eingehenden Arbeit überlassen müssen, da die Einzelheiten zu groß sind, um sie hier ganz durchzuführen. Allein wir glauben dennoch, daß die Darstellung des allgemeinen Ganges derselben und der individuellen Gestalt, welche sie in den einzelnen Staaten angenommen, nicht ohne Werth sein wird, da hier noch so ziemlich alles zu thun ist.

6) Das Zählungswesen in einzelnen Staaten.

a) Der allgemeine Gang der Entwicklung des Zählungswesens seit dem Beginn dieses Jahrhunderts.

Die amtlichen Zählungen in Deutschland scheinen in den ersten Jahrzehnten wohl sehr unvollkommen gewesen zu sein; den Anfang derselben machte die Zählung, auf welcher die Bundesmatrikel beruhte. Ich finde nirgends das Verfahren bei dieser Zählung angegeben; eben so wenig vermag ich über die preußischen Zählungen dieser Zeit etwas zu finden. Erst mit den dreißiger Jahren beginnt eine ganz neue Gestalt des Zählungswesens. Zwei Dinge haben dieselbe hervorgerufen, welche von der künftigen Geschichtschreibung ihre genauere Würdigung erwarten dürfen. Das erste war die Entstehung des Zollvereins. Die nächste Aufgabe der Zählungen des Zollvereins war allerdings die einfache Constatirung der Kopfzahl, um sie der Vertheilung der Zollerträgnisse zum Grunde zu legen, und aus der der eigentliche Begriff der „Zollabrechnungsbevölkerung" hervorging. Allein die Souveränetät der einzelnen Bundesstaaten schloß die einheitliche Vornahme von Zählungen, so wie die einheitliche Gesetzgebung über dieselben aus; jeder Staat verfuhr dabei auf seine Weise, und so entstand mit bloßer Ausnahme der Feststellung der Kopfzahl, die ziemlich gleichmäßig gewonnen ward (freilich auch diese nicht ganz, da man über die Begriffe der „Gäste," „Reisenden", „ortsanwesenden" und „ortsangehörigen" Bevölkerung weder ganz einig war, noch auch es bis jetzt geworden ist (Nachtrag zur Zusammenstellung der in Bezug auf die Volkszählungen der verschiedenen deutschen Staaten getroffenen Anordnungen. Großherzogl. hessische Landesstatistik 1865, Seite 1—3) — ein ziemlich buntes Bild der

Zählungen. Der praktische Werth, den die Gleichartigkeit des Zählungswesens für alle deutschen Staaten haben mußte, rief daher das Bestreben hervor, dieselbe zu erzwingen; und hier war es wieder, wo sich die Verwaltung an die Wissenschaft wenden mußte, um jenen Zweck zu erlangen. Die letztere nun hatte gerade in dieser Zeit mächtige Fortschritte gemacht. Die ganze Bevölkerungslehre, die von der populationistischen Theorie des vorigen Jahrhunderts in die antipopulationistische der Malthus'schen Gesichtspunkte gefallen war, empfing durch die geniale Auffassung Quetelets einen ganz neuen Geist. Während Süßmilch der Gründer der Physiologie der Bevölkerungsbewegung war, ward Quetelet der Gründer der gesammten Bevölkerungsphysiologie, die auf die physiologische Statistik des Einzellebens basirt ist. Die Thatsachen, die er fand, und der Geist, in dem er sie darstellte, wurden namentlich durch Bernoulli popularisirt, der Quetelet gegenüber dieselbe Funktion übernahm, die Say für Adam Smith geleistet. Bernoulli's Populationistik (1842) bezeichnet den Eintritt des Gedankens, die Zählungen der Verwaltung, die sich nun einmal an die Theorie gewendet hatten, dieser Theorie und ihren Forderungen nunmehr auch gänzlich zu unterwerfen und aus den administrativen volksphysiologische Zählungen zu machen. Dieser Gedanke ward hauptsächlich durch drei Männer vertreten, deren historische Bedeutung im Zählungswesen dadurch um so größer ist, daß sie eben im Geiste jener Richtung das frühere Verhältniß so weit thunlich umkehrten, und statt daß die administrativen Aufgaben bis dahin die Hauptsache gewesen, jetzt die physiologischen an die Spitze stellten, und die ersteren gleichsam bei Gelegenheit die letzteren erfüllen ließen. Diese Männer sind Czörnig in Oesterreich, Legoyt in Frankreich, Engels in Dresden und Berlin. Sie waren die ersten Vertreter der Idee eines internationalen Congresses und dürfen als die Begründer des neuen Zählungswesens in Europa angesehen werden. Es liegt außerhalb unserer Aufgabe, Geschichte und Bedeutung dieser Congresse hier darzulegen; allein ihr Einfluß auf die Volkszählungen ist von höchster Bedeutung geworden. Jeder von den drei Männern hat eine ihm eigene Zählungsgesetzgebung erzeugt, die uns ein organisches, wohl überlegtes Bild der Zählungen geben, wie sie eben aus jener Verbindung von Theorie und Verwaltung hervorgegangen sind. Als Vorgänger dieser Richtung darf man wohl die Vorschriften in Württemberg, gesammelt von Rominger (Systematische Zusammenstellung sämmtlicher Vorschriften über die verschiedenen Bevölkerungsaufnahmen in Württemberg, 1842), namentlich aber die speciell unter Quetelet selbst vorgenommenen belgischen Zählungen (**Récension générale de la population** im **Bulletin de la Comm. générale de**

la stat. Bruxelles. 1847, Mohl Seite 427) und die Instruction rel. au recensement von Bern 1850 ansehen.

Gehen wir nun zu der Gestalt des Zählungswesens in den einzelnen Staaten über, so dürften die folgenden leitenden Gesichtspunkte den gegenwärtigen, keineswegs abgeschlossenen Zustand am besten bezeichnen.

b) Die deutschen Volkszählungen und ihr Charakter. Engels.

Die deutschen Volkszählungen zeigen uns auf dem Gebiete des Zählungswesens auch nach 1830 noch denselben Charakter, den das ganze deutsche öffentliche Recht hat — innere Gleichartigkeit des Strebens im Ganzen, neben formeller und oft sehr hartnäckiger Verschiedenheit innerhalb der einzelnen Souveränetäten, und mächtiger, aber etwas theoretischer Arbeit der deutschen Wissenschaft, die Einheit durch die Gewalt des Geistes wieder herzustellen, die durch die äußern Verhältnisse verloren gegangen ist.

Selbst abgesehen nämlich von der Wissenschaft, mußte sich sogar die Praxis gestehen, daß die deutschen Volkszählungen, der Einheit in der Form ermangelnd, natürlich auch der Einheit in ihren Resultaten ermangeln mußten. Die statistischen Congresse, die mit ihren einheitlichen Resultaten aus den übrigen Theilen der Welt den deutschen Repräsentanten entgegentraten, mußten das Gefühl dieser innern Ungleichartigkeit der Zählungen auf das Lebhafteste erneuern, und in neuester Zeit haben deßhalb verschiedene Versuche stattgefunden, um sie zu beseitigen (Zusammenstellung der in Bezug auf die Volkszählungen in verschiedenen deutschen Staaten getroffenen Anordnungen vom 8. Juli 1864). Indeß muß die großherzogl. hessische Centralstelle in ihrem Nachtrag vom Ende März vorigen Jahres sagen, daß zwar die Beschlüsse der internationalen statistischen Congresse erfreuliche Fortschritte hervorgerufen haben, daß aber „dennoch zwischen den Zählungsvorschriften der einzelnen deutschen Staaten noch immer so erhebliche Verschiedenheiten bestehen, daß hierdurch die Vergleichbarkeit der Zählungsresultate wesentlich beeinträchtigt wird," was der Bericht denn — freilich hauptsächlich in Beziehung auf die persönlichen Elemente der Zählung und auf die Formulirung der Vorschriften — im Einzelnen nachweist. Bei aller Hochachtung vor der Wissenschaft kann jedoch nicht verhehlt werden, daß die theoretisch individuellen Anschauungen von der Bevölkerungslehre hier vielfach auf die Differenz in dem Zählungswesen eingewirkt haben. Am weitesten und vom pupulationistischen Standpunkt am gründlichsten ward unter Engels Leitung die Zählung in Sachsen entwickelt. Engels hat seinen Standpunkt genauer in dem Artikel: „Ueber die Bedeutung

der Bevölkerungsstatistik" (Zeitschrift des statistischen Bureaus für das Königreich Sachsen, 1855. Nr. 9.) dargelegt; das von ihm wesentlich begründete Zählungswesen (1855) hat eben deßhalb dem Vorwurf einer gewissen Einseitigkeit nicht entgehen können (vergl. Mohl, S. 429). Es darf dabei allerdings nicht vergessen werden, daß sich die deutsche Staatswissenschaft auch jetzt noch nicht einig ist, ob oder in welchem Umfang sie das Zählungswesen behandeln soll. Mohl hat es im württembergischen Verwaltungsrecht ganz weggelassen, dagegen in seiner Polizeiwissenschaft sehr oberflächlich aufgenommen, und dann in der Literatur der Staatswissenschaften behandelt, während es in der Encyklopädie wieder weggelassen ist. Rönne spricht gar nicht davon, Pötzl und Funke gleichfalls nicht; Stubenrauch dagegen hat es aufgenommen, und eben so Gerstner. Und doch ist die Theorie hier von der höchsten Wichtigkeit.

Diesen Zuständen Deutschlands gegenüber erscheinen nun Oesterreich, England und Frankreich in einem ganz andern Lichte.

c) Das Zählungswesen in Oesterreich. Das Volkszählungsgesetz von 1856.

Die Zählungen in Oesterreich schlossen sich schon im vorigen Jahrhundert an das Heerwesen, und erscheinen anfangs nur als Conscriptionszählungen, die dann natürlich nach Werbebezirken aufgenommen und nur auf die Constatirung der wehrpflichtigen Mannschaft beschränkt waren. Diesen Charakter behielt das österreichische Zählungswesen bis in die neueste Zeit. Den Beginn desselben bildet das Hofdekret vom 19. Januar und 16. Februar 1754; erst das Patent vom 18. September 1777 und die ihm beigefügte Instruktion stellen bestimmtere Vorschriften auf, bei denen gewiß die Ideen Justis von großem Einfluß gewesen sind; der Gedanke war eine vollständige amtliche Zählung („Seelenbeschreibung") nach den Justi'schen Kategorien. Offenbar reichte aber der amtliche Mechanismus dazu nicht aus, und man mußte sich auf die militärische Zählung beschränken, die durch das Conscriptions- und Werbebezirks-System v. 27. April 1781 mit besonderer Rücksicht auf die Rekrutirungsverhältnisse geordnet wurden und daher kaum zu den eigentlichen Volkszählungsgesetzen gerechnet werden dürfen, zumal da die Rekrutirungsverpflichtung in den verschiedenen Kronländern verschieden war, und daher der Unterschied zwischen den sogen. altconscribirten und den übrigen Provinzen auf diese Zählung wesentlich Einfluß übte (Dekret vom 7. Mai 1787; Patent vom 25. October 1804; Dekret vom 31. Mai 1818). Gesammelt sind alle darauf bezüglichen Vorschriften von Schopf (Sammlung aller in Conscriptions-, Rekrutirungs-

und Militärentlassungs-Angelegenheiten erlassenen Vorschriften, 1833; Fortsetzung 1836; das Wesentliche bei Kopetz I. §. 39 ff.; Stubenrauch, Verwaltungs-Gesetzkunde I. §. 163) — ein wichtiges Material für eine künftige Geschichte der Zählungen im obigen Sinne.

Entscheidend und den Forderungen der Wissenschaft entsprechend ist dagegen das vorzugsweise unter Czörnigs Mitwirkung entstandene österreichische Volkszählungsgesetz vom 23. März 1856, von dem Stubenrauch (§. 164—167) eine sehr gute Uebersicht gegeben hat. Die Grundlage dieser Zählung ist die Summe und Numerirung der Wohngebäude; die Organe sind die Behörden; das Verfahren wird durch eine eigene, den Bewohnern zugestellte Belehrung eingeleitet; die Momente der Zählung enthalten die Grundverhältnisse des persönlichen, religiösen, nationalen, wirthschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens; auf die Ortsangehörigkeit ist die gebührende Rücksicht genommen; speciell hinzugefügt ist die Gemeinde-Viehstandstabelle. Aus den Ortsübersichten werden dann die Gemeindeübersichten, aus diesen die Bezirksübersichten, aus diesen die Kreisübersichten, aus diesen die Hauptübersicht gemacht. Die Volkszählungen auf dieser Grundlage bieten gewiß alles, was wir als Inhalt des Rechts der Volkszählung oben bezeichnet haben.

d) Das Zählungswesen in England. Enger Zusammenhang mit dem Standesregister.

Das englische Zählungswesen unterscheidet sich von dem continentalen, wie es uns scheint, wesentlich auf Einem Punkte, auf den auch Mohl nur wenig Rücksicht genommen hat. Dieser besteht darin, daß die Zählung durch die engste Verbindung mit der Führung der Standesregister eine fortlaufende und stets von demselben Organe ausgeführte ist. Da wir auf diese Weise das Zählungswesen von den Standesregistern in England nicht füglich trennen können, so verweisen wir speciell auf die Darstellung des letztern. Die regelmäßigen Publikationen des streng centralisirten Standesregisterwesens machten es möglich, daß die Angaben für England, so weit sie eben bestehen, die genauesten und regelmäßigsten sind, die wir kennen, da hier der große Organismus der statistischen Stellen auf der Grundlage der drei Instanzen Registrar, Superintendent Registrar und Registrar General beständig und nach gleichartig geltenden Regeln wirkt, die als Basis noch immer die Gesetze über die Führung der Standesregister haben (Regulations for Registrars and deputy Registrars und Regulations for the duties of Superintendent Registrars. Januar 1838, siehe unten). Die Darstellungen in den Reports geben dann die Ergebnisse der Zählungen

in gewissen Hauptkategorien; das Verfahren dabei in Report über die Population tables von 1851. I. II. Dagegen hält sich die englische Gesetzgebung auch wieder strenger an die persönlichen Elemente der Zählung als der Continent.

Man kann daher im Allgemeinen wohl mit Recht sagen, daß sich das englische Volkszählungswesen aus den Standesregistern entwickelt und daher seinen Charakter empfangen hat; wir haben deßhalb unten darauf zurückzukommen.

e) Das Zählungswesen in Frankreich. Die enge Verbindung desselben mit der innern Verwaltung.

Die Geschichte des Zählungswesens in Frankreich hat einen ganz andern Charakter als in Deutschland oder England.

In Frankreich nämlich ward die Zahl der Bevölkerung seit der Revolution einer der Faktoren der inneren Verwaltung, und daher hat hier die Zählung gleich anfangs statt aller theoretischen Richtung eine vorzugsweise praktische Bedeutung. Allerdings hatte nämlich das Gesetz vom 22. Juli 1791 schon eine Zählung nach Köpfen, Alter, Geschlecht und professions (Justi's Handthierung) vorgeschrieben; aber Legoyt hat gewiß Recht, wenn er behauptet, dieß Gesetz sei nie zur Ausführung gelangt. Die frühern Zählungen, die seit 1784 stattgefunden haben, sind von Juglar De la population en France dep. 1772 à nos jours J. d. Écon. XXX. XXXI und XXXII und von Fayet De l'accroissement de la population en Fr. 1845. J. d. Écon. XII. dargestellt. Der Werth dieser Zählungen ist bis zu unserm Jahrhundert gewiß nach dem oben angeführten Geständniß Neckers sehr zweifelhaft, und das Verfahren war für das Reich nur eine Schätzung. Dagegen sehen wir die eigentliche Zählung in Frankreich durch ihre enge Verbindung als eine örtliche entstehen, und wie in England aus den Standesregistern, so hat sich in Frankreich aus den Gemeindezählungen die allgemeine Volkszählung entwickelt. Durch das Gesetz vom 19. vend. IV. ward nämlich zuerst die Aufstellung eigener Polizeibeamteter von der Zahl der Einwohner einer Gemeinde abhängig gemacht; damit ward der Frankreich eigenthümliche Grundsatz eingeführt und allmählig in allen Zweigen der örtlichen Verwaltung zur Geltung gebracht, daß die Theilnahme an den Lasten der Verwaltung durch die Zahl der Einwohner bestimmt werden solle. Das Arr. vom 17. Germ. an XI. bestimmte nämlich im Allgemeinen, daß die Verwaltungskosten der Gemeinden nach der Ziffer der Bevölkerung geregelt werden sollen, nachdem schon vorher die circonscriptions judiciaires (die Competenzgebiete der Friedensrichter) durch die loi 8. pluv. an IX und die religieuses

(Kirchensprengel der Evangelischen, nach Ordonnanz vom 25. Oct. 1844 auch die der Israeliten), durch die loi 18. Germin. an X, endlich die Cautionssumme öffentlicher Beamteten durch loi 18. vent. an X. nach Maßgabe der Bevölkerung bestimmt war. Diesen Standpunkt hat die spätere Gesetzgebung festgehalten, und namentlich seit 1830 für die Bestimmung des Steuerfußes bei der Thür- und Fenstersteuer und der contribution mobilière (21. Avr. 1832), dann der Gewerbesteuer (contr. de patentes 1844), endlich der Verzehrungssteuer (1830) zur Geltung gebracht; das Gesetz vom 5. Mai 1855 hat die Bevölkerung endlich der Zahl, der Bestallung und zum Theil der Besoldung der Gemeindebeamteten zum Grunde gelegt. Damit ward die Zählung zu einer der großen Bedingungen der innern Verwaltung überhaupt, und es ist daher und bei dem vorwiegend polizeilichen Sinn der Franzosen, der zugleich dem mathematischen Element so große Rechnung trägt, leicht erklärlich, daß die Zählungen hier rasch und früh gemacht worden. Nach Legoyt war die erste Zählung, die regelmäßig durchgeführt war, vom Jahre 1800 (divisé per sexe et per état civil). Von dieser Zeit heißt diese eigentliche Zählung das dénombrement; neben ihm entsteht dann die Zählung durch die Standesregister (état civil), die letzteren sind natürlich viel ausführlicher (siehe unten). Was nun die Geschichte der eigentlichen Zählungen betrifft, so bemerkt darüber Legoyt, daß erst im Jahre 1841 der Unterschied der beweglichen Bevölkerung von der ortsangehörigen in die Zählungen aufgenommen ward, da die Gemeinden sich gegen die Einrechnung der ersten in die zweite opponirten, indem, wie oben bemerkt, der Steuerfuß nach der Einwohnerzahl bestimmt ward. Der Avis du Conseil d'État vom 23. Nov. 1841 entschied die künftige Weglassung der mitgezählten nicht ortsangehörigen Bevölkerung. Dem Einfluß der Wissenschaft endlich, deren Hauptvertreter hier Legoyt war und ist, verdankt das Zählungswesen, „das bis 1851 sich auf die Angabe der Geschlechter und der Verehelichung beschränkt zu haben scheint," Legoyt (in Block Dict. de l'Admin. v. Population — wußte Legoyt das nicht genau?) den Fortschritt zur Aufnahme der bevölkerungsphysiologischen Kategorien, die Legoyt zuerst zur Geltung gebracht, und in denen man die mächtige Hand Quetelets sogleich wieder erkennt, zuerst des Alters und der Nationalität, des Cultus und der *profession* — die also seit 1791 eine leere Forderung geblieben; dann fordert sie jetzt sogar die Zahl der Wahnsinnigen, Blinden, Taubstummen und mit äußern Gebrechen behafteten. So ist man hier in der Form und den einfachsten materiellen Elementen der Zählung viel früher fertig als in Deutschland, dem Inhalte nach aber ist man bei aller formalen Einheit im Grunde nicht weiter.

Wir wiederholen nun, daß die genaue Darlegung dieser so wichtigen Geschichte einer eignen Arbeit bedarf, für die wir hier nur einige leitende Gesichtspunkte aufstellen konnten; wir schließen aber mit dem Satze, daß die Zukunft des Zählungswesens auf der Annahme und rationellen Durchführung des Satzes beruht, dessen Beispiel uns Frankreich gegeben, daß die Zählungen der örtlichen Bevölkerung die Grundlage für die Berechnung der Leistungen derselben in der örtlichen amtlichen wie der Selbstverwaltung sein müssen. Hat man einmal diesen Grundsatz angenommen, so wird die administrative Zählung vermöge des Interesses der Selstverwaltung von selbst zu einer physiologischen Volkszählung werden!

II.

Die Standesregister.

(Die Verwaltung und die Bewegung der Bevölkerung.)

(Die Standesregister sind ihrem Wesen nach die öffentlich rechtliche Constatirung der Thatsache von Geburt, Ehe und Tod, und ihre Geschichte sowie ihr gegenwärtig geltendes Recht enthalten die Verwirklichung dieses Gedankens.)

1) Wesen und administrative Bedeutung der Standesregister.

Das was die Bevölkerungslehre die Bewegung der Bevölkerung nennt, die Zu- und Abnahme derselben, beruht vor allem auf den drei Thatsachen der Geburt, der Ehe und des Todes der Einzelnen. Es ist keinem Zweifel unterworfen, daß diese Thatsachen mehr sind als einfache Facta. Sie erscheinen bei tieferer Betrachtung des menschlichen Lebens einerseits als Ergebnisse wirkender Kräfte, die theils im Gebiete des persönlichen, theils des wirthschaftlichen, theils des gesellschaftlichen Lebens liegen, andererseits erzeugen sie eine Reihe der wichtigsten Folgen für dasselbe. Man kann sie daher aus dem Gesichtspunkte aller derjenigen Fragen behandeln, mit denen sie so innig zusammenhangen. Die Betrachtungen, die sich daraus ergeben, die wichtigen Thatsachen, die sich dafür feststellen lassen und die man, wenn auch nicht mit Recht, als Gesetze bezeichnet hat, bilden einen der bedeutendsten Theile derjenigen Wissenschaft, welche wir als die Lebenslehre oder Physiologie der Bevölkerung bezeichnet haben.

Allein so wichtig auch diese Thatsachen und Gesetze sind, so muß

doch die Verwaltungslehre festhalten, daß sie dieselben zwar kennen und gebrauchen, daß sie aber sich selbst mit ihnen nicht beschäftigen soll. Auf Geburt und Tod hat die Verwaltung keinen Einfluß, auf die Ehe soll sie keinen haben. Jene drei Faktoren der inneren Bewegung der Bevölkerung stehen daher an sich außerhalb der Verwaltungslehre. Sie gehören dem Gebiete des freien nach eignen Gesetzen sich bewegenden individuellen Lebens.

Wenn daher Geburt, Ehe und Tod als reine Thatsachen mit der Verwaltung in Beziehung treten sollen, so muß dieß auf denjenigen Momenten beruhen, durch welche sie eben in Beziehung zu der übrigen Bevölkerung treten; und die Thätigkeit der Verwaltung kann sich deßhalb auch eben nur auf diese Momente derselben erstrecken. Diese aber liegen nahe.

Geburt, Ehe und Tod, indem sie das Einzelleben begründen, ändern oder enden, begründen, ändern und enden damit auch die ganze Summe von rechtlichen Verhältnissen, welche das rechtliche Leben der Persönlichkeit bilden. Diese an sich rein physiologischen Thatsachen werden damit, da sie für jeden Einzelnen eintreten, zu juristischen Thatsachen, auf deren juristischer Feststellung die Geltendmachung aller derjenigen Rechte beruht, die durch sie modificirt werden. Diese Feststellung wird dadurch zu einer wesentlichen Bedingung für Ordnung und Sicherung des Verkehrslebens, und zwar zu einer solchen, die nicht bloß für jeden Einzelnen von hohem Werthe wird, sondern die auch der Einzelne durch eigne Kraft oft gar nicht, nie aber ohne unverhältnißmäßige Anstrengung und Kosten feststellen kann. Diese Kenntniß und die gemeingültige Feststellung derselben wird dadurch zu einer Aufgabe der Verwaltung; und die Vorschriften und Anstalten derselben, deren Zweck eine solche gemeingültige Feststellung dieser Thatsachen ist, fassen wir zusammen als die Ordnung der Standesregister (der Civilstandsregister oder des Matrikenwesens).

Die Standesregister oder Matriken erscheinen daher als diejenige Einrichtung der Verwaltung, vermöge deren die letztere die Thatsachen der Geburt, der Ehe und des Todes der Einzelnen durch ihre Organe feststellt, um vermöge dieser Feststellung die Grundlage für die aus derselben folgenden Rechtsbeziehungen aller übrigen Einzelnen zu gewinnen.

Die Bestimmung dieser Definition ist nun darum von Wichtigkeit, weil sie es ist, aus welcher die Grundsätze für die Ordnung dieser Standesregister und endlich auch die Elemente ihrer Geschichte folgen.

2) Ordnung der Standesregister.

(Die Begriffe des Inhalts, der Führung und des Rechts der Standesregister als Grundlage und Aufgabe dieser öffentlichen Ordnung.)

Die Grundsätze nämlich, welche für diese Ordnung der Standesregister zu gelten haben, erscheinen in der That als die natürlichen Bedingungen dafür, daß die Standesregister die oben bezeichnete Funktion im öffentlichen Leben zu erfüllen vermögen. Und diese Grundsätze müssen daher als maßgebend für das geltende Recht und für die Beurtheilung der Gestalt desselben bei den verschiedenen Völkern angesehen werden. Sie sind an sich einfach, und bilden das System des Standesregisterwesens.

a) Zuerst ergibt sich, daß der Inhalt der Standesregister, um jener Aufgabe derselben zu entsprechen, die Bedingungen der juristischen Gewißheit der betreffenden Thatsache enthalten muß. Jedes gute Standesregister muß daher so viel enthalten, daß damit die Elemente des juristischen Beweises gegeben sind. Diese nun sind erstens die Constatirung der Identität der betreffenden Persönlichkeit durch Angabe seiner persönlichen Verhältnisse (Eltern, Ort, Zeit, resp. Geburt und Ehe); zweitens die Aufführung von Zeugen, die allerdings nach der Natur der einzelnen Thatsache verschiedene Namen und verschiedenen Charakter haben (Hebammen, Ehezeugen u. s. w.); aber doch im Grunde eben nur als juristische Beweismittel aufzufassen sind. Alles, was über dieß juristische Element hinausgeht, gehört nicht mehr dem Standesregisterwesen, sondern fällt schon in die Statistik, und damit unter dasjenige Princip des Rechts der Volkszählung, welches wir oben bereits aufgestellt haben.

b) Es folgt zweitens, daß die Führung dieser Standesregister als eine Verwaltungsaufgabe zu betrachten ist, indem sie für alle geschieht und für alle ein Recht bildet. Daraus wieder folgen die drei leitenden Grundsätze für diese Führung der Standesregister. Dieselben müssen nämlich erstlich allgemein, und für alle gleichartig sein, so daß der in ihnen enthaltene Beweis der drei Thatsachen für jedes Individuum in allen Theilen eines Staates auch wirklich gegeben ist. Zweitens müssen die Standesregister von einem eigens dazu bestimmten, also competenten Organe geführt werden, das die amtliche Pflicht unter persönlicher Verantwortlichkeit hat, in den Standesregistern die als Inhalt derselben geforderten Momente auch wirklich einzutragen. Drittens folgt aus demselben Grunde, daß diese Führung einer, im Interesse des Gesammtlebens liegenden beständigen und regelmäßigen

Controle unterworfen sein muß. Um diesen Anforderungen nun genügen zu können, war es bald nothwendig, für die Führung der Register selbst, theils um ihre Gleichartigkeit zu erzielen, theils um die Controle möglich zu machen, gesetzliche Formularien vorzuschreiben; und man kann sagen, daß erst mit diesen Formularien das öffentliche Recht der Standesregister seinen äußern Abschluß erhält.

c) Es folgt endlich drittens, daß diese, mit diesem Inhalt und in dieser Form geführten Standesregister nun auch vermöge derselben das Recht haben müssen, als juristischer Beweis für jene drei Thatsachen zu gelten, ein Satz, der wieder eine genaue Erwägung über die beiden juristischen Fragen enthält, erstlich unter welchen Bedingungen ein solches Standesregister angefochten werden kann, zweitens in welchen Formen dasselbe in seiner Beweiskraft da, wo es mangelhaft ist, ersetzt werden kann; denn es ist natürlich selbstverständlich, daß es, wenn es auch in der Form richtig ist, dennoch einen Gegenbeweis zulassen muß.

Diesem Recht der Standesregister entsprechen natürlich zwei Pflichten. Die erste Pflicht ist die der Organe der Führung der Register selbst, welche theils in der genauen Eintragung der betreffenden Thatsachen und zwar jetzt wohl allenthalben nach bestimmten gesetzlich vorgeschriebenen Formeln besteht, theils in der Verpflichtung, den Einzelnen beweisgültige Abschriften aus den Registern zu geben. Die zweite Pflicht ist die der Einzelnen, jene Thatsachen der betreffenden Organe auch wirklich anzugeben, und zwar namentlich alle diejenigen Momente derselben, welche das Register constatiren muß. Die Erfüllung dieser Pflicht wird zum Theil mit eignen Strafen gegen die Unterlassung, zum Theil mit Rechtsungültigkeit des betreffenden Aktes bei der Ehe erreicht; hier sind jedoch die Gesetze verschieden.

Aus allen diesen Punkten hat sich nun dasjenige allmählig herausgebildet, was wir das System der Standesregister nennen. Die Natur jener drei Thatsachen bringt es nun zwar mit sich, daß der Inhalt und die Form derselben für Geburt, Tod und Ehe verschieden sein müssen; allein die obigen Principien erscheinen dennoch als die allgemein gültigen, und bilden das geltende öffentliche Recht der Standesregister. Man erkennt dabei leicht, daß dasselbe keinesweges ein einfaches ist. Es darf uns daher nicht wundern, wenn wir auch bei den Standesregistern von einer Geschichte derselben zu reden haben, die wiederum als Grundlage eines vergleichenden Rechts derselben angesehen werden muß. Beides ist bei der praktischen Wichtigkeit der Sache und bei der noch immer vorhandenen großen Verschiedenheit und zum Theil Unklarheit über die Sache nicht ohne Interesse.

Die Stellung, welche die Standesregister in der Theorie einnehmen, ist für die ganze Auffassung derselben höchst bezeichnend. Gesetzlich und thatsächlich existirten sie schon Jahrhunderte lang, ehe die Theorie auf sie Rücksicht nahm. Dieß geschah erst mit dem Auftreten der populationistischen Richtung des vorigen Jahrhunderts, und sie wurden daher auch nur als Momente für diese populationistische Verwaltung der Bevölkerung betrachtet. Man kann unbedenklich behaupten, daß dieß noch gegenwärtig der Fall ist, und daß statt der Wissenschaft nur die positive Gesetzgebung sie in ihrer wahren Bedeutung, als administrative Einrichtung verstanden hat. Auch die neueste Bevölkerungslehre hat ihren hohen juristischen und administrativen Werth im obigen Sinne nicht erkannt. Süßmilch zunächst nimmt die Standesregister ganz einfach als Grundlage der Berechnung und Schätzung der Bevölkerung, die damals noch die eigentliche Zählung ersetzen mußte (s. oben); eben so Justi („Von den Todtenregistern und ihrem Nutzen in Polizeianstalten," II. Bd. 6. Hptst. Abschn. I.), obwohl er sie schon in Beziehung auf Polizeianstalten bringt; so meint er, „es ist gewiß allemal ein untrügliches Merkzeichen von der Unwissenheit und Ungeschicklichkeit der Hebammen, wenn viele Kinder todt zur Welt kommen oder bald nach der Geburt sterben" (§. 231) — ein gewiß richtiger Gesichtspunkt, der mit Unrecht für die Verwerthung der Listen der Todtgebornen wieder verloren gegangen ist. Die späteren Polizeirechtslehrer, Berg, Fischer, Jacobs u. s. w. sprechen gar nicht davon; eben so wenig natürlich die Nationalökonomen; die Malthusische Richtung war viel zu sehr mit dem abstrakten Princip beschäftigt, um die praktische Wirklichkeit zu sehen. Statt dessen ist die Gesetzgebung sehr reichhaltig. An sie schließt sich namentlich in Frankreich eine ganze Literatur, und selbst in Deutschland erscheinen einige Arbeiten darüber (Rohr, Anleitung, wie Kirchenbücher und Listen zu politischen Berechnungen besser einzurichten sind, 1789. Neue Beiträge zur Verbesserung der Kirchenbücher, 1794); aber alles Theoretische bleibt in Deutschland nur auf dem Volkszählungsstandpunkt. Was Mohl (Polizeiwissenschaft I. §. 16) und Gerstner (Bevölkerungslehre S. 73) sagen, ist ohne alle Bedeutung. Daß Standesregister einen Werth auch außerhalb der Statistik haben, oder gar daß ihr eigentlich administrativer Werth eben nur da liegt, ist beiden nicht eingefallen. Die wahre Geschichte der Standesregister ist wirklich nur aus der Verwaltung und nicht aus der Verwaltungslehre hervorgegangen.

3) Geschichte und bestehende Ordnungen der Standesregister.

(Die Grundlagen dieser Geschichte werden am besten ausgedrückt in den Bezeichnungen der Kirchenbücher, der Geburts- und Todesregister (oder Kirchenregister) und der eigentlichen Standesregister. Wie sich diese drei Grundformen unterscheiden.)

Obwohl wir damit beginnen müssen, daß wir bei dem Mangel an Quellen und Vorarbeiten nicht im Stande sind, eine eigentliche

Geschichte der Standesregister zu geben, so dürfte doch die Grundlage ihrer allmähligen Ausbildung bis zu ihrem gegenwärtigen Standpunkte weder unklar noch auch ohne Interesse sein.

Man muß als diese Grundlage drei Momente betrachten, die noch gegenwärtig gültig sind, aber die durch ihre verschiedene Bedeutung in den verschiedenen Zeiten gewissermaßen drei große Epochen hervorgerufen haben. Diese drei Momente sind das rein kirchliche, das administrative und das statistische Element, denen die Epoche der rein kirchlichen, der administrativen und der statistischen Standesregister entsprechen. Die Formen, welche diese Momente einerseits und die Epochen der Entwicklung andererseits erzeugt haben, bezeichnen wir wohl am besten als die der Kirchenbücher, welche die erste Epoche bilden, die Geburts- und Todtenregister, welche der zweiten gehören, und der eigentlichen Standesregister, welche mit der dritten entstehen. Diese Unterscheidungen gehören allerdings mehr dem Wesen als der äußern Form an, sind aber dennoch, wie wir glauben, leicht verständlich, und wohl auch leicht nachzuweisen.

1) Wir glauben nicht zu irren, wenn wir die Einführung der ersten Form der Standesregister als der Kirchenbücher auf das Bedürfniß zurückführen, durch den Beweis der Vornahme des kirchlichen Aktes der Taufe und der Trauung den Beweis der Angehörigkeit der Einzelnen an eine bestimmte Confession hinzustellen, und daß daher diese Kirchenbücher sich als allgemeines Institut an die Entstehung der Spaltungen in der katholischen Kirche anschließen. Ob und in wie weit jedoch nicht schon früher Gemeindekirchenbücher, namentlich von Stadtpfarrern, geführt worden sind, läßt sich bis jetzt noch schwer sagen. Gewiß ist nur, daß wir bereits im Beginn des 16. Jahrhunderts den ersten, zum Theil großartig angelegten Versuchen in England und Frankreich begegnen, das Kirchenbücherwesen auf einer gemeinsamen Grundlage zu ordnen, bis das Tridentiner Concil endlich die Führung der Kirchenbücher zu einer allgemeinen Pflicht aller Geistlichen machte. Das Concil. Trident. sess. XXIV, c. 1. de reformat. matrimonii sagt: „Habeat parochus librum, in quo conjugum et testium nomina et locum contracti matrimonii describat, quem diligenter apud se custodiat." Dann heißt es sess. XXIV. c. 2. de reformat. matr. „Parochus, antequam ad baptismum conferendum accedat, diligenter ab iis, ad quos spectabit, sciscitetur, quem vel quos elegerint, ut baptizatum de sacro fonte suscipiant et eum vel eos tantum ad illum suscipiendum admittat et in libro eorum nomina describat." Damit war nun zwar ein großer Schritt geschehen; allein es war doch nur ein Anfang. Das Kirchenbuch ist anfangs gleichsam nur eine

Thatsache, ein Memorial des Geistlichen. Zwar erzeugt die Natur der Dinge die rechtliche Beweiskraft der Angaben der Kirchenbücher, aber über die Ordnung und den Inhalt derselben gibt es noch keine Vorschriften, namentlich nicht über die Controle derselben. Dieß alles tritt erst da ein, wo die Verwaltung sich der Sache bemächtigt und aus dem rein kirchlichen Akt einen administrativen macht.

2) Man kann gewiß behaupten, daß dieß in durchgreifender Weise zuerst in den Städten geschehen ist, wo einerseits das Angehören an die Gemeinde, und andererseits das Erbrecht bei dem beweglichen Capital den Beweis von Geburt, Ehe und Tod nothwendig machten. Wir sehen daher in den städtischen Kirchenbüchern den Anfang der Geburts- und Todtenregister. Allein eben so gewiß scheint zu sein, daß trotzdem keine Vorschriften über Inhalt und Ordnung dieser Kirchenbücher vorhanden waren. Sie sind daher auch jetzt noch ganz localer Natur, und zwar beschränken sie sich sogar noch auf die großen staatlich anerkannten christlichen Confessionen. Alle Nichtchristen haben keine Kirche, und darum keine Kirchenbücher. Es ist mir nicht klar, wie sich zu diesem Princip die aus dem 17. und 18. Jahrhundert stammenden Geburts- und Todtenregister verhalten; allein mit Recht wird man auch jetzt noch von keinem Standesregister reden.

Die eigentlichen Geburts- und Todtenregister treten daher erst da ein, wo die populationistische Anschauung der Bevölkerung und des entscheidenden Werthes der Zahl derselben durchgreift. Das geschieht mit dem Beginne des 18. Jahrhunderts. Es scheint, daß namentlich die oben charakterisirten Schätzungen der Bevölkerung den Anstoß gegeben haben, dem Institute der alten Kirchenbücher seine neue Gestalt zu geben. Die Bevölkerungslehre zeigte nämlich, daß bei dem Mangel an eigentlichen Zählungen die Grundlage der Schätzungen in den Kirchenbüchern liege; und daneben steigerte sich bei wachsender Beweglichkeit der Bevölkerung auch der Werth genauer Nachweise über das Individuum. Von nicht geringem Einfluß ist dabei ohne Zweifel das Armenwesen und das Schulwesen geworden, welche beide natürlich immer am letzten Orte auf Geburt und Ehe, also auf die Kirchenbücher und Tauf- und Trauscheine zurückkommen mußten. Die Verwaltungen begannen daher jetzt die Nothwendigkeit eines solchen Instituts in allgemeiner und gleichartiger Form zu erkennen, und so beginnen mit der Mitte des vorigen Jahrhunderts die eigentlichen Gesetzgebungen über die Standesregister. Sie bilden das, was wir die administrative Epoche der letzteren genannt haben. Ihr charakteristisches Element ist nunmehr leicht zu bezeichnen. Zuerst besteht dasselbe in der Verpflichtung zur Führung von solchen Registern für alle Confessionen;

aber dabei schließen sie sich noch an die Kirche an, und halten daher den Grundsatz fest, daß diese Register von den Geistlichen geführt werden. Allein das administrative Moment erscheint dann in zwei Punkten als durchgreifend. Erstlich wird von der weltlichen Gesetzgebung genau der Inhalt der Register vorgeschrieben, und zweitens wird die Führung selbst unter die Oberaufsicht der Verwaltungsbeamteten gestellt. So ist schon jetzt die Grundlage der Standesregister gegeben und das ist eben die Form, die wir als die (polizeilich vorgeschriebenen) Geburts- und Todtenregister bezeichnet haben. Allein sie bilden noch einen Uebergang; denn in ihnen sind eigentlich die Kirchenbücher und Standesregister vermischt; jene Register sind beides zugleich, und zwar darum, weil die Grundlage der Führung dieser Register noch immer der kirchliche Akt der Taufe und Trauung ist. Bereits aber paßt der Name „Kirchenbücher" nicht recht mehr; denn diese Register werden ja auch von Religionskörpern geführt, die nicht als „Kirche" gelten, wie von Juden u. s. w. Man nimmt daher schon andere Namen an, wie „Matriken" (Oesterreich), Todten- und Geburtslisten oder -Register u. s. w., bis endlich die Scheidung zwischen den alten Kirchenbüchern und den neuen Registern sich wesentlich in unserm Jahrhundert vollzieht, und zwar zunächst in England und in Frankreich, und damit die administrative Epoche erfüllt.

Diese Scheidung nun beruht darauf, daß die Führung der Register zu einer amtlichen Aufgabe gemacht, den Geistlichen entzogen und als ein rein administrativer Akt hingestellt wird. Das hing in England mit dem Armenwesen zusammen, in Frankreich mit dem neuen Eherecht, das sich von der Confession ganz frei macht, das kirchliche Element dem subjektiven Ermessen überläßt, und die Ehe als bürgerlichen Vertrag auffaßt. Dabei wird die Registrirung zu einem rein amtlichen Akt, und das Register zu einer öffentlichen Urkunde, welche vollkommen Glaubwürdigkeit besitzt und Beweis liefert, daher auch vor Zeugen aufgenommen wird und den kirchlichen Charakter ganz verliert. Jene drei Thatsachen erscheinen daher jetzt auch nur als bürgerliche, sie haben nur Bezug auf bürgerliches Recht, und heißen daher jetzt in dieser Scheidung Civilstands- oder Standesregister. Daneben können die eigentlichen Kirchenbücher fortbestehen, und bestehen fort, wie in England; in andern Ländern bleiben die Kirchenbücher als ausschließliche Form der Standesregister, wie in Oesterreich; allein allenthalben gilt der administrative Charakter, wenn er auch, wie in mehreren kleinen deutschen Staaten, nur noch wenig ausgebildet ist. — Damit ist Inhalt und Princip der zweiten Epoche, die in der Scheidung von Kirchenbüchern und Standesregistern culminiren, gegeben.

3) Das dritte große Element, das populationistische, unterscheidet sich nun von den beiden andern dadurch, daß während das kirchliche Geburt, Ehe und Tod als confessionelle Thatsachen, das administrative dieselben als juristische auffassen und demgemäß ordnen, das populationistische in ihnen vorwiegend statistische Thatsachen sucht. Diese Auffassung, indem sie das Recht der Civilstandsregister ganz unberührt läßt, strebt in Inhalt und Führung derselben wesentlich zwei Punkte zur Geltung zu bringen. Der erste ist die Aufnahme von denjenigen Angaben in die Register, welche sich auf die Bewegung der Bevölkerung beziehen, namentlich die streng durchgeführte Angabe der Todtgebornen, und die Angabe der Todesursache. Der zweite dagegen, die Führung der Register betreffend, organisirt aus ihnen die Zählung der Bewegung (Zu- und Abnahme) der Bevölkerung, indem sie neben die eigentliche Zählung eine regelmäßige Aufstellung der Geburten, Ehen und Todesfälle anordnet, die natürlich, da es sich nicht um die Individuen handelt, nur die ziffermäßige Bewegung der Bevölkerung enthalten und verfolgen. Es versteht sich von selbst, daß sich dabei ein eben so weites Gebiet eröffnet, wie bei den populationistischen Zählungen, und daß das Rechtsprincip der Zählung auch hier gelten muß. Es ist keine Frage, daß in diesen Registern eine reiche Quelle für die höhere Statistik des Völkerlebens liegt; allein dem strengen Gebiete der Verwaltung und ihres Rechts können auch hier nur diejenigen Punkte angehören, deren Aufnahme in die Civilstandsregister durch ein von der Gesetzgebung anerkanntes Interesse motivirt erscheint.

Dieß nun sind die allgemeinen Elemente der Geschichte der Standesregister. Dieselbe aber hat in jedem Lande wieder ihren eigenen Verlauf und ihre eigenthümliche Gestalt; und es ist von Werth und von Interesse, dieselben, wenn auch nur kurz, zu charakterisiren.

4) Zur Geschichte der Standesregister in den einzelnen Staaten.

Charakter derselben.

Vergleicht man nun auf dieser allgemeinen Grundlage das geltende Recht und die Ordnung der Standesregister in den einzelnen Staaten, so dürfte sich im Wesentlichen folgendes Resultat ergeben.

Die erste, vollständige und sehr gute Einrichtung derselben ist im vorigen Jahrhundert von Oesterreich ausgegangen, dessen damalige Gesetzgebung aber, weil sie eine treffliche war, noch im Wesentlichen gegenwärtig gilt; allein dafür stehen diese Register noch auf dem Standpunkt der Geburts-, Todes- und Eheregister, freilich von den Standes-

registern fast nur dadurch unterschieden, daß sie von den Geistlichen und nicht von weltlichen Organen geführt werden. Preußen hat auf diesem Punkte, wie in so vielen Gebieten des öffentlichen Rechts, zwei Systeme; das eine ist das Oesterreichs und der meisten deutschen Staaten, wornach diese Register Kirchenregister sind, das zweite ist das förmliche Standesregister. Jenes gilt im Osten, dieses aus nahe liegenden Gründen am Rhein. Frankreich hat mit seiner revolutionären Gesetzgebung den Sprung aus dem alten Kirchenbüchersystem unvermittelt in die reinen Standesregister gemacht, und England endlich ist ihm, freilich nach manchen unklaren Versuchen, darin gefolgt. Für die positiven Gesetze der übrigen Staaten fehlen mir noch die Quellen. Auch hier wird es die Aufgabe der Zukunft sein, ein Bild Europa's statt eines Theiles desselben zu geben.

Oesterreich. Die ersten Versuche, die Kirchenregister über Geburt, Ehe und Tod zu organisiren, rühren von Maria Theresia her (Dekret vom 10. Mai 1774); allein das eigentliche organische Gesetz für dieselben, das noch gegenwärtig gilt, ist das Patent vom 20. Februar 1784 von Joseph II. Die Grundgedanken dieses Gesetzes sind sehr klar. Die Register (die hier amtlich Matriken heißen) sollen von den Geistlichen geführt werden, und zwar sowohl bei den Katholiken als bei den Akatholiken. Für diese Register sind gesetzliche Rubriken vorgeschrieben, und die Art und Weise der Eintragung genau bestimmt. Die Führung der Register steht aber, obwohl sie den Geistlichen obliegt, unter doppelter Oberaufsicht; einerseits unter der der geistlichen Behörden, andrerseits sollen auch die weltlichen Behörden sich von Zeit zu Zeit von der richtigen Führung überzeugen. Namentlich haben die Bezirksbehörden den Geistlichen aller Confessionen die (foliirten und besiegelten) vorschriftsmäßig rubricirten Kirchenbücher einzuhändigen; die Eintragung dagegen ist Sache der Geistlichen. Geburt, Tod und Ehe haben ihre besondern Rubriken. Die Aufstellung von Copien ist speciell durch Dekret vom 27. Juni 1835 angeordnet. Die Matrikenführer müssen jährlich eine Jahrestabelle zusammenstellen, für welche 1828 eigene Formularien vorgeschrieben worden, die mit einem Berichte begleitet sein sollen; auf Grundlage dieser Einsendungen werden dann jährliche Summarien verfaßt. (Das Gesetz selbst bei Kropatschek, Gesetzsammlung VI. 358. Der Inhalt desselben nebst den dazu gehörigen spätern Verordnungen bei Kopetz, Polizeigesetze von Oesterreich, Hauptst. II. §. 74—86. Ausführlicher und besser bei Stubenrauch, Verwaltungs-Gesetzkunde §. 167—176, nebst allen neueren Verordnungen und der darauf bezüglichen Literatur.)

Preußen. Das System des preußischen Rechts in Beziehung

auf die Standesregister besitzt keineswegs jene Einfachheit und Klarheit, wie das österreichische. Wir haben schon darauf hingewiesen, daß Preußen in dieser Beziehung in das Gebiet des deutschen (Osten) und französischen Rechts (Westen) geschieden werden muß. Aber auch im deutschen Rechtsgebiete ist die Sache nicht einfach. Der Grundzug des preußischen Rechts besteht hier darin, daß die Führung der Register allerdings wie in Oesterreich den Geistlichen überwiesen ist (Formularien für die Gleichmäßigkeit sind mir aus dem vorigen Jahrhundert trotz des Vorganges von Kaiser Joseph II. nicht bekannt) und diesen Grundsatz hat das Allgemeine Landrecht II. S. 11. §. 27 indirekt sanctionirt. Allein die Religions- und Gewissensfreiheit ward doch nur so verstanden, daß das Recht öffentlicher Documente nur für die Geistlichen derjenigen Confessionen gelten solle, welche vom Staate anerkannt sind (Religions-Edikt vom 9. Juli 1788 und Allgemeines Landrecht II. S. 11, wornach der Staat sich die „Prüfung und Verwerfung solcher Grundsätze vorbehält," §. 15). Es trat nun, da die Register denn doch von höchster bürgerlicher Wichtigkeit sind, die Frage ein, unter welchen Bedingungen die Angaben der Kirchenbücher solcher nichtanerkannter Religionsgesellschaften die juristische Gültigkeit der anerkannten Kirchenbücher haben konnten. Natürlich entschieden jetzt darüber die Gerichte, wie über jede andere im Proceß behauptete Thatsache; und damit war dann für diese Gesellschaften der eigentliche Nutzen der Kirchenbücher verloren. Um diesem Uebelstande abzuhelfen, hätte man einfach ein allgemein gültiges Gesetz über Standesregister wie in Oesterreich oder wie in Frankreich erlassen sollen. Das wäre der rationelle Weg gewesen. Allein dem trat das Streben entgegen, die französische Civilehe zu verhindern, die man sich in enger Verbindung mit dem französischen Rechte dachte (Rönne, preußisches Staatsrecht §. 97). Man gelangte daher zu der freien Auffassung nicht, sondern schlug den gegenwärtig noch bestehenden Mittelweg ein, indem das Patent vom 30. März 1847 bestimmte, daß die Kirchenbücher der nicht anerkannten Religionsgesellschaften das Recht der öffentlichen Glaubwürdigkeit über Ehe, Geburt und Tod dadurch empfangen sollten, daß sie vom Gerichte bestätigt werden. Natürlich hat diese halbe Maßregel die Frage namentlich nach der Anerkennung der Ehe nur noch verwickelter gemacht, da es im Grunde ein unlösbarer Widerspruch ist, die Ehe innerhalb einer Religionsgesellschaft anzuerkennen, die Religionsgesellschaft selber aber nicht. Aus derselben Unfertigkeit der Auffassung geht die Vorschrift hervor, daß die Register der Juden an sich keine öffentliche Glaubwürdigkeit haben, sondern daß für dieselben wieder die Gerichte eigene Register führen sollen (Verordnung vom 23. Juli 1847).

Rönne hat nicht wohl gethan, die Verhältnisse der Civilstandsregister nicht selbständig zu behandeln (vergl. Staatsrecht I. §. 97. II. 318). Aus dieser Unentschiedenheit wird ohne Zweifel der Sieg des Systems der französischen Civilstandsregister hervorgehen, das am Rhein bereits gilt, auf dem rheinischen Civilgesetzbuche §. 34—101 beruht, und durch die Gemeindeordnung für die Rheinprovinz vom 23. Juli 1845, und die Städteordnung für die Rheinprovinz vom 15. Mai 1856 bestätigt ist. Es ist in allem Wesentlichen bekanntlich das Recht Frankreichs, dessen Hauptpunkte im Folgenden enthalten sind.

Frankreich. Es ist bekannt, daß Frankreich die eigentliche Heimath der Standesregister, des sogen. État civil ist. Es darf hier aber wohl nochmals darauf hingewiesen werden, worin eigentlich das Wesen der Standesregister namentlich gegenüber den kirchlichen Registern besteht, da in der Form und dem Zwecke so sehr viel Aehnliches obwaltet. Die Standesregister nämlich erscheinen nicht mehr als ein kirchliches oder rein juristisches, sondern als ein staatliches Institut; und zu dem Zwecke werden sie nicht bloß von staatlichen Behörden geführt, sondern es ist die öffentliche Pflicht des Einzelnen, die genauen Eintragungen in dieselben zu veranlassen, weßhalb auch erst bei den Standesregistern eine Strafe für die Unterlassung der Eintragung aufgestellt wird. Daß die Erklärung der Ehe vor dem Führer des Standesregisters dieselbe gültig macht und die Civilehe erzeugt, liegt nicht in der Natur der Standesregister, und macht daher auch keineswegs ihr Wesen aus, wie manche meinen, sondern ist nur die Anwendung des Princips der Standesregister als öffentlicher Documente auf das Princip der französischen Ehe, nach welchen dieselbe eben nur ein Vertrag, wie der Societätsvertrag ist. Eben deßhalb aber läßt dieß Princip der Standesregister auch die Führung der (confessionsmäßigen) Kirchenbücher vollkommen frei neben sich zu; nur haben die letztern dann keine Fides publica für bürgerliche Rechtsverhältnisse, wohl aber für kirchliche. Auf diesen Grundlagen beruht das System des État civil, und wie es in England durchgegriffen, wird es auch in den übrigen Staaten durchgreifen. Uebrigens ist dasselbe nicht so sehr durch legislative Reflexion, als vielmehr durch den natürlichen Gang der Dinge entstanden und hat erst später seine feste Form erhalten. Frankreich hatte, wie das ganze übrige Europa, bereits seit Jahrhunderten seine Kirchenbücher, deren erste Ordnung bereits durch die Ordonnances von 1539 (Villers Coterets) und später mehrfach versucht ward. Als aber mit der Revolution die ganze kirchliche Ordnung zusammenbrach, war an eine kirchliche Führung jener Register nicht zu denken, und

man war gezwungen, diese Führung den Gemeindevorständen, en maires, zu übergeben. Das geschah bereits durch Gesetz vom 20. Sept. 1791, und dieß Gesetz ward dann durch das zweite vom 28 pluviose an. VIII erneuert und erweitert, welches Gesetz als die Grundlage für die eigentlichen Standesregister angesehen werden muß, und dessen Principien noch heute gelten. Das ganze Standesregisterwesen ist daher in Beziehung auf die Führung der Register, speziell in Beziehung auf die Function des Maire zu einem Theil der Organisation Communale und mit derselben zu einem Stück rein amtlicher Verwaltung geworden. Diese Auffassung ist nun bekanntlich vollständig in den Code Civil übergegangen, in welchem die Standesregister und ihre Führung durch die mit derselben verbundenen privatrechtlichen Folgen ein organischer Theil des bürgerlichen Rechts geworden sind. Der Maire ist als Beamteter des Staats der officier de l'État civil (Vollziehende Gewalt S. 486) und der Code Civil enthält bekanntlich in L. I. P. II. (Des actes de l'État civil) alle dahin gehörigen Vorschriften. Aber eben dadurch ist auch das Recht dieser Führung in seinem Principe geändert. Die Eintragung in die Standesregister ist nämlich nicht mehr bloß ein Akt der fides publica, sondern wird bei Ehe, Adoption und den Verhältnissen der unehelichen Geburten zu einem Akte der civilrechtlichen Entscheidung (z. B. bei Adoption, Code Civil a. 353—357). Daher kann bei Geburten die Eintragung nach drei Tagen nur auf Grundlage eines gerichtlichen Urtheils erfolgen. Die Erklärung der Geburt muß innerhalb des gesetzlichen Termins bei Strafe von 6 Tagen bis 6 Monaten oder 16 bis 300 Fr. Buße erfolgen (Code Pén. 346). Das Kind soll sogar bei der Registrirung gezeigt werden — eine gewiß überflüssige Formalität. Alle diese verschiedenen Vorschriften hat nun bekanntlich der Code Civil a. 42 ff. zusammen gefaßt und zu einem Theil des bürgerlichen Rechts gemacht, und im Art. 45 ausdrücklich bestimmt, daß jeder das Recht habe, sich Auszüge aus dem Register geben zu lassen, die dann fides publica haben. Das Verhältniß dieser Register zur Statistik ist hauptsächlich — allerdings wieder auf Grundlage des Gesetzes vom 20. Sept. 1792 — durch das Decret vom 20. Juli 1807 geordnet. Jährlich werden die Tabellen, gerade wie in Oesterreich seit 1784, zusammen gestellt und daraus zehnjährige Tabellen (die tables decénnales) gemacht und in drei Exemplaren geschrieben. Das Verfahren bei der Abfassung der Jahrestabellen ist durch mehrere Verordnungen, zuletzt durch die vom 24. Sept. 1833 und vom 18. Oct. 1855 geordnet (Legoyt in Block, Dict. v. Population). Für den Fall des Verlustes und der Wiederherstellung der Register bestimmt die Verordnung vom 9. Januar 1815 das nähere

Verfahren. An diese Bestimmungen hat sich eine ziemlich reichhaltige Literatur angeschlossen, die aber freilich sich um die populationistischen und statistischen Interessen nicht kümmert, sondern vorzugsweise in Anleitungen für die Gemeindebeamteten für die so wichtige, und wie sich aus dem Obigen ergibt, keineswegs einfache Führung der Standesregister besteht (Legoyt bei Block, v. État civil). Man sieht es selbst dieser Literatur an, daß der État civil in Frankreich nichts anderes mehr ist, als eine reine Verwaltungsmaßregel, und sein Recht ein unzweifelhaftes bürgerliches Verwaltungsrecht. — Zum Schluß mag bemerkt werden, daß neuerdings das ganze französische System der Standesregister auch in Italien eingeführt ist durch Gesetz vom 20. März 1865. Der Sindaco vertritt hier die Stelle des Maire, die Formen sind gleich, und es ist diese Einführung als ein bedeutender Schritt für das italienische Eherecht anzusehen. (Vergl. Austria für 1865, Nr. 34.)

England. Während in England das Princip der Standesregister nach manchen Kämpfen und Versuchen zum Durchbruche gelangt ist, ist dennoch sowohl der historische Gang der Entwicklung, als auch die äußere Ordnung derselben von Frankreich wieder sehr verschieden. Man kann beide wohl ziemlich einfach charakterisiren. Das Bedürfniß hat in England sehr bald die Nothwendigkeit öffentlicher Constatirung von Geburt, Ehe und Tod gezeigt, und daher auch bald Vorschriften darüber hervorgerufen. Allein da die kirchliche Freiheit keinen Eingriff in die kirchliche Selbstverwaltung, und die communale Freiheit keinen Eingriff in die örtliche Selbstverwaltung duldete, so blieb der Regierung, wenn sie solche Register haben wollte, nichts anders übrig, als einen eigenen amtlichen Organismus zum Zwecke der Führung dieser Register aufzustellen, und das ist denn, freilich spät und unter großen Kosten, aber allerdings übrigens in trefflicher Weise geschehen. Bei dem Mangel aller fachmännischen rechtshistorischen Bildung in England würden wir über die frühern Zustände wahrscheinlich gar nichts wissen, wenn nicht in Veranlassung der Untersuchungen, die dem Gesetz von 1836 vorausgingen, das Committee uns einige Aussagen aufbewahrt hätte, deren historischen Werth wir auf sich beruhen lassen müssen. (Report from the select Comm. on Parochian registration, with the minuts of evidences and appendix. Ordered by the House of Commons to be printed 15 Aug. 1833; und Hansard, Vol. XVI.) Dann hat uns Daniels die Civilstandsgesetzgebung für England und Wales, 1851 in einem kurzen und guten Auszug gegeben. Seine Einleitung (S. 1—22) macht es uns kaum möglich, auf unserm engen Raum mehr zu thun, als ihm einfach zu folgen, so weit

er reicht. In England reichen die **reinen** Kirchenbücher in dem oben aufgestellten Sinn wohl bis zum Jahr 1812; doch beginnen die öffentlichen Vorschriften über dieselben schon seit 1538, bei denen bereits Strafvorschriften erscheinen. Die Verordnung des Erzbischofs von Canterbury 1597 (39 Elisab.) zeigt uns, daß die Kirche trotz mehrfacher Bemühungen der Regierung sich eifersüchtig gegen jedes Eingreifen der letztern sträubte, und lieber selbst die Verbesserungen befahl und durchführte. Das Gesetz von 1653, welches bereits die Herstellung förmlicher Standesregister ohne Rücksicht auf die Confession und Führung derselben durch die Justices of peace enthielt, fiel mit der Restauration. Unter Wilhelm III. begann man die Kirchenbücher als Mittel zur Besteurung zu benützen, was ihren Werth gerade nicht erhöhte; die englischen Kirchenbücher blieben daher ziemlich ohne alle Organisation, bis das Gesetz 52 Georg III. c. 146 von 1812, das oben erwähnte Sir Moses Statute, den großen Versuch machte, das für England zu thun, was Joseph II. 1784 für Oesterreich geleistet, nämlich eine durchgreifende gesetzliche, allgemein gültige Regelung der **Führung der Kirchenbücher**. Allein die Selbständigkeit einerseits der Gemeinden, andrerseits der kirchlichen Körperschaften machte nicht bloß die Durchführung dieser Vorschriften unmöglich, sondern, was nach den gegenwärtigen Verhältnissen beinahe unglaublich scheint, die Regierung **wußte bis zum Jahr 1833 nicht einmal, wie die Kirchenbücher geführt würden**, und die Gerichtshöfe nahmen auch nur die Angaben über die **Taufen**, nicht aber die über **Geburten** aus denselben als gültig an. Es war der ächt englische Standpunkt hier zur Geltung gelangt, daß das, was das Interesse des Einzelnen betrifft, **auch rein Sache des Einzelnen** sei, und jeder Einzelne daher Geburt, Ehe und Tod selbst beweisen möge, wenn es ihm darauf ankäme. „Die Gesammtheit der Ermittlungen des Parlamentsausschusses," sagt **Daniels** mit Recht, „insbesondere das Urtheil der zu Rathe gezogenen Sachwalter, stellt den Zustand der Beurkundung der Personenstandsereignisse als höchst ungenügend dar, selbst für die der bischöflichen Kirche angehörigen Glaubensgenossen" (1833!). Der Ausschuß stellte daher den Antrag: „daß eine **Nationalanstalt** zur Beurkundung der Geburten, Heirathen und Sterbfälle **unabhängig** von kirchlichen Einrichtungen und der Verschiedenheit der Glaubensbekenntnisse zu gründen, und daß die neue Einrichtung einer **besondern**, in der Hauptstadt einzusetzenden Behörde **unterzuordnen** sei." Dieß Princip ward angenommen, und muß als die Basis des Standesregisterwesens in England angesehen werden. Es unterscheidet sich **wesentlich** von dem deutschen in der **Trennung** von den Kirchenbüchern, die **neben** jenen Standesregistern

je nach den Bestimmungen der einzelnen Körperschaften auch jetzt noch fortgeführt werden. Es unterscheidet sich wesentlich von dem französischen in der Aufstellung eines eigenen Organes für die Standesregister, und in der vollständigen Ausschließung jeder administrativen Jurisdiction der Maires. Und jetzt kam es nur noch darauf an, eben jenes Organ zu finden. Das nun bot sich in dem neuen Statut über Armenpflege (4. 5. Will. IV. 76. 1834) dar. Die Eintheilung Englands nämlich in die Unions, welche dieß Statut möglich macht, und für welches dann der board of guardians eingesetzt wird, gab den Anlaß, entweder dem Schriftführer (clerc) dieses board oder einer andern geeigneten Person von dem board die Führung der neuen Standesregister zu übertragen. Diese Führer sind die Registrars, welche wieder unter einem Superintendent Registrar stehen, und deren Mittelpunkt der Registrar General in London ist. Die Führung der Standesregister ist dabei genau vorgeschrieben. Zunächst dachte man dabei allerdings nur an Geburts- und Todesregister. Das Eherecht Englands stand noch neben denselben, und Pitts Vorschlag, die bürgerliche Ehe als Auskunftsmittel für die Ehe zwischen verschiedenen Confessionen einzuführen, blieb ohne Erfolg; die Nothwendigkeit aber, über die Ehen und ihre Gültigkeit eben so wohl als über Geburt und Tod öffentliche Documente zu besitzen, zwang daher die Regierung dazu, neben den Geburts- und Todesregistern eigene Heirathsregister anzulegen, und die Führung dieser Heirathsregister gleichfalls dem Registrar zu übergeben. Die Stellung des Registrars nun in Beziehung auf die Heirathen läßt sich im Wesentlichen in einem Satze ausdrücken. Jede Confession schließt ihre Ehe wie sie will; aber jede Ehe muß (vom 1. März 1837 an) dem Registrar gemeldet und von diesem ein Meldeschein ausgewirkt werden, bevor die Ehe rechtsgültig ist. Dieser „Erlaubnißschein" ist ein ganz formeller Eheconsens (s. oben unter Ehe) — „so bewillige Ich hiedurch Ihnen, auf Grund der nach dem Statut mir zustehenden Befugniß, die Ermächtigung, die Vollziehung dieser Heirath vorzunehmen" 2c. (Formular C. zu 6. 7. Will. IV. c. 85) — ein Recht des Beamteten, das dadurch geschützt ist, daß jede Ehe, die ohne Meldung, ohne Schein und ohne Erlaubniß des Regierungsbeamten vorgenommen wird, „nichtig und wirkungslos sein soll" (6. 7. Will. IV. c. 85. s. 42). Eine solche polizeiliche Bevormundung des Volkes durch die Beamten ist nur dadurch erklärlich, daß der Beamtete wieder dem bürgerlichen Klagerecht verfällt, wenn er gegen das Recht die Erlaubniß verweigert (Lehre von der vollziehenden Gewalt, Verordnungsrecht in England S. 129 ff.). Diese Bestimmungen nun wurden in 6. 7. Will. IV. c. 86 über Geburts- und

Todtenregister (Act for registring births and deaths in England) und 6. 7. Will. IV. c. 85 (Act for registring mariages) über Heirathsregister und Erlaubnisse genauer ausgeführt (beide vom 17. August 1836 sanctionirt). Warum scheidet Mohl (Literatur der Staatswissenschaft III. S. 428) diese Gesetze nicht? Durch 1. Vict. 22 (sanctionirt den 30. Januar 1837) mit genaueren organisatorischen Anordnungen und 1838 mit Instructionen für die Führer und ihre Stellvertreter, den Registrar (clerc der union) und deputy Registrar (den an seiner Stelle eventuell ernannten Führer, s. oben), so wie für die Superintendent Registrars (etwa Kreisbuchführer) versehen, und bilden auf diese Weise die Grundlage der englischen Gesetzgebung über Standesregister in England. Die Statute selbst sind übersetzt bei Daniels. Die neueste Bestimmung ist 27. 28. Vict. 97, die als Ergänzung des bisherigen Rechts anzusehen ist. Darnach sollen alle Begräbnisse registrirt werden, bei 5 L. Strafe, und diese aufgenommenen Begräbnißregister sollen vollständige Beweiskraft (evidence) haben. Ursprünglich nun gelten dieselben bloß für England und Wales, und sind ganz correct auch von Daniels nur dafür aufgeführt. Erst in neuester Zeit ist das ganze System dieser Civilstandsbücher auch für Schottland und Irland zur Geltung gebracht, und somit diese Gesetzgebung wohl als eine abgeschlossene anzusehen. Das Gesetz, welches diese Bestimmungen auf Schottland ausdehnt, ist von 1854 (Act for provinding a better registration of births, deaths and mariages in Scotland).

III.

Paß- und Fremdenwesen.

Die Verwaltung und der Wechsel der Bevölkerung.

(Allgemeiner Charakter desselben.)

Indem wir dem Paß- und Fremdenwesen hier seine Stelle in dem Bevölkerungswesen anweisen, sind wir gezwungen, den Grund dafür in einer allgemeinen Auffassung zu suchen, und diese hier zu charakterisiren.

In der That kann es fraglich sein, nicht allein ob diese Dinge nicht vielmehr bloß in die Sicherheitspolizei gehören, sondern ob sie überhaupt als dauernde, organische Theile und Aufgaben der Verwaltung anzusehen sind, und ob es demnach mit der künftigen Entwicklung nicht eine Zeit geben werde, wo beide, als den untergeordneten Stadien gehörig, gänzlich aus der Verwaltungslehre zu verschwinden haben.

Diese Frage ist nicht bloß für die Theorie, sondern auch für die Praxis von Wichtigkeit. Denn gehen Paß- und Fremdenwesen nicht aus der höheren und dauernden Natur der Verwaltung hervor, so muß die Wissenschaft darnach streben, sie auf alle Weise zu bekämpfen. Sind sie aber in irgend einer Form durch diese Natur der Verwaltung begründet, so kann es uns wiederum nicht genügen, bloß das bestehende Recht anzugeben, sondern wir müssen alsdann nach den Elementen suchen, welche durch die Verbindung der individuellen Freiheit mit der Vertretung des Gesammtinteresses diesem Theile der Verwaltung seine definitive organische Gestalt zu geben bestimmt sind.

Die außerordentliche Verschiedenheit — denn es gibt vielleicht keinen Theil der ganzen Verwaltung, in welchem principiell und formell ein so großer Unterschied zwischen den Staaten Europas bestände, als im Paß- und Fremdenwesen — die hier herrscht, zeigt, daß weder Theorie noch Praxis über jene Fragen zu einem Abschluß gelangt sind. Und doch ist bekanntlich der Gegenstand selbst keinesweges ohne Wichtigkeit. Sein Einfluß ist groß, nicht bloß auf gewisse materielle Interessen, sondern eben so sehr auf die physischen Faktoren des Staatslebens, auf die Vorstellungen, welche sich im Volke von den Ansichten der Regierungen selbst über das Maß der individuellen Freiheit bilden. Und wie wir sehen werden, mit Recht. Denn Paß- und Fremdenwesen sind wirklich nicht unbedeutsame Maßstäbe für den allgemeinen Standpunkt der Regierungen in dieser Beziehung, und daher wohl einer Beachtung werth, die sie aus einer Reihe von Gründen bisher nicht gefunden haben.

Wir wollen daher den Versuch machen, das organische Verhältniß derselben darzulegen, ehe wir zum positiven Recht übergehen.

Bei dem Paß- und Fremdenwesen begegnen wir dem, in der Verwaltungslehre nicht ganz seltenen Verhältniß in hohem Grade, daß bei einer sehr reichhaltigen Gesetzgebung so gut als gar keine Literatur und wissenschaftliche Behandlung existirt. Der allgemeine Grund dieser Erscheinung liegt wohl darin, daß man in den gesetzlichen Bestimmungen nur Vorschriften der vollziehenden Sicherheitspolizei sah, für die sich eben kein wissenschaftliches System aufstellen lasse, während man anderseits die Frage überhaupt nicht stellte, ob Paß- und Fremdenwesen an sich überhaupt einer wissenschaftlichen Behandlung fähig seien. Daraus erklärt es sich wohl zunächst, daß die Werke über Polizeiwissenschaft des vorigen Jahrhunderts, wie Justi und Sonnenfels, und eben so wenig die spätern, wie Jacobs, von demselben überhaupt nicht reden. Aber selbst die Darstellungen des positiven Polizeirechts sind sich, wie es scheint, nicht einig, ob sie es aufnehmen sollen; während Berg es behandelt, hat Fischer es wieder trotz seiner sonst minutiösen Vollständigkeit weggelassen. Auch die neuere Zeit ist nicht besser daran. Als die alte Polizeiwissenschaft namentlich durch Adam

Smith in die Nationalökonomie hineingezogen ward, fiel es derselben gar nicht ein, mit der Bevölkerungslehre das Paßwesen zu verbinden; selbst Rau läßt es ganz bei Seite liegen. Aber auch die Populationistik und Statistik nahmen es nicht auf, obwohl sie den Wechsel der Bevölkerung als wichtige statistische Thatsachen anerkannten, und sich mit Geburts- und Sterbelisten eifrig beschäftigten. Vielleicht wäre es ganz aus der Wissenschaft verschwunden, wenn es nicht auf Grundlage von territorialen und zum Theil bundesrechtlichen Vorschriften noch eine Heimath im Staatsrecht gefunden hätte, wie bei Klüber und Zachariä, während die theoretische Staatsrechtslehre, wie bei Pölitz, Aretin, Rotteck, sich bis zu diesen rein „polizeilichen" Maßregeln nicht herabließen, und andere wie Zöpfl es, wie es scheint, einfach vergessen haben. Auch im territorialen Staatsrecht ist die größte Verschiedenheit. In den größeren Staaten, wie Oesterreich und Preußen, haben die Lehrer des positiven Rechts es allerdings behandelt, wie Kopetz, Stubenrauch, Rönne; in andern wieder nicht, wie Milhauser, Weiß; dagegen sind Pötzl für Bayern, Mohl für Württemberg, Funke für Sachsen wieder sehr ausführlich; die meisten Staaten haben gar keine Darstellung gefunden. Daran schließen sich rein praktische Darstellungen für die ausübende Paßpolizei, wie in Oesterreich von Mayerhofer, in Preußen die neueste Darstellung von Rauer, citirt bei Rönne, in Sachsen Richters systematische Darstellung von 1843; Arbeiten, die natürlich nur einen unmittelbaren praktischen Werth haben. Früher gab es auch ganz allgemeine Sammlungen der Paßgesetze (Kamptz, Literatur des Völkerrechts, und dessen Sammlung der Paßgesetze der europäischen Staaten, 1817). Der Einzige, der das Paßwesen in neuerer Zeit behandelt hat, ist Mohl in seiner Präventivjustiz (§. 11). Mohl hat dabei nach dem Vorgange der ganzen bisherigen Literatur im Paßwesen nichts als ein rein sicherheitspolizeiliches Institut gesehen, und seine Darstellung ist daher nichts als eine theoretische Paßpolizei; doch hat er die Fremdenbücher wenigstens mit aufgenommen. Gerstner ist in seiner Bevölkerungslehre über die Bevölkerungspolitik auch hier nicht hinausgekommen.

I. Das allgemeine Rechtsprincip und System des Paß- und Fremdenwesens.

(Begriff des öffentlichen Reiserechts. Doppelter Inhalt. Es enthält zuerst das Recht auf eventuelles Verbot der örtlichen Bewegung, zweitens die Herstellung der öffentlich rechtlichen Bedingungen der Constatirung von Staatsangehörigkeit und Individualität. — Das System der Mittel für diese Verwaltungsaufgabe.)

Offenbar ist der Wechsel des Aufenthalts zunächst ein Akt der freien individuellen Selbstbestimmung, und betrifft nur das Interesse des Einzelnen. Es ist daher zunächst nicht bloß an sich frei, sondern steht auch in so weit in keiner Beziehung zur Thätigkeit der Verwaltung.

Allein dieser Wechsel enthält zugleich andere Beziehungen. Er ist zunächst das Verlassen der örtlichen Beziehungen des Individuums, die

sich mit vielfachen Interessen verknüpfen: er macht vor allem den Zweifel an der Identität seiner Persönlichkeit möglich; für dritte aber ist die Kenntniß des Aufenthalts an sich in vielen Fällen die erste Bedingung für die Geltendmachung vielfacher Rechte, für die Sorge der wichtigsten Interessen. Andererseits enthält jener Wechsel die durch den Einzelnen vermittelte Berührung des Lebens verschiedener Orte, Länder, Reiche, geistig sowohl als wirthschaftlich. In dieser Berührung entsteht nun ein doppeltes Verhältniß. Einerseits bleibt der Einheimische mit seinem ganzen Leben und Recht auch in der Fremde ein Theil und Glied seines eignen Staates, und hat daher nicht bloß das Recht zu fordern, daß sein Staat ihn schütze und vertrete, sondern der eigne Staat muß das seinem Wesen nach thun; denn auch in der Fremde ist die Wohlfahrt des einzelnen Staatsangehörigen ein Theil und eine Bedingung der Wohlfahrt des Ganzen. Andererseits behält wieder der Auswärtige, der mit dem eigenen Lande und seinen Angehörigen in Berührung tritt, in und für diese Berührungen wenigstens zum Theil das Recht seiner Heimath; er bildet nicht bloß mit seiner physischen Person, sondern auch mit seiner ganzen Rechtssphäre ein, dem eignen Lande nicht angehöriges, also dem eignen Rechtsleben nicht ganz unterworfenes Dasein: er ist ein fremdes Element. Es ist möglich, daß er indifferent, es ist möglich, daß er nützlich und fördernd, es ist aber auch möglich, daß er gefährlich ist, ja daß Verbrechen an ihm haften. Die Gefahren, die er bringt, können wiederum den Einzelnen bedrohen, sie können aber auch das Ganze treffen. Der Fremde kann der materiellen Existenz des Staates, er kann auch dem geistigen Leben desselben unmittelbar feindlich sein. Der Auswärtige, in so fern er in dieser Weise seinem eignen Staate auch in dem andern noch angehört, heißt nun der „Fremde.“ Die ganze örtliche Bewegung erscheint daher stets in drei Grundformen: sie ist entweder die Reise des Fremden im Inlande, oder die Reise des Inländers nach dem Auslande, oder die Reise des Inländers im Inlande. Alle diese Formen haben nun die obigen Beziehungen im Wesentlichen gemeinsam; und es ergibt sich daher zunächst und im Allgemeinen, daß der örtliche Wechsel des Aufenthalts überhaupt der Verwaltung nicht gleichgültig sein kann. Sie hat nach der Natur der obigen Verhältnisse nicht erst zu warten, bis eine bestimmte That des Einzelnen sie in irgend einer Weise zum Einschreiten durch Polizei oder Gericht veranlaßt; es ist vielmehr klar, daß es die Thatsache des Aufenthaltes des Einzelnen an einem fremden Ort an sich ist, welche von der Verwaltung fordert, daß sie sich in irgend ein Verhältniß zu derselben setze. Und die Frage ist daher im Grunde gar nicht mehr die, ob die Verwaltung für den Wechsel

der Bevölkerung eine gewisse Thätigkeit entwickeln solle; dieß muß als entschieden angesehen werden, und ist auch niemals in der Geschichte anders gewesen. Die Frage ist vielmehr die, was der Inhalt dieser Thätigkeit für den Wechsel der Bevölkerung zu bilden habe.

Für die richtige Beantwortung dieser, keineswegs bloß formellen oder unwichtigen Frage ist es nun die erste Voraussetzung, daß man für diese Thätigkeit das Recht derselben wohl unterscheide von den Mitteln, durch welche die Verwaltung jenes Recht zur Ausführung bringt. Der Mangel dieser Unterscheidung dürfte der Hauptgrund für die Unsicherheit der bisherigen wissenschaftlichen Behandlung dieses Gegenstandes geworden sein. Jedenfalls ist sie die erste Bedingung für die richtige Anwendung der betreffenden Mittel.

Der Begriff dieses Rechts nämlich, das wir am besten kurz das Reiserecht nennen können, entsteht nämlich dadurch, daß jede Thätigkeit der Verwaltung in irgend einer Art die vollkommen freie Bewegung des Einzelnen theils direct hemmt, theils doch bestimmt. Es enthält daher seiner Definition nach die Gesammtheit von Vorschriften und Anstalten der Verwaltung, welche bei der an sich vollkommen freien Bewegung des Einzelnen das Gesammtinteresse zu vertreten haben.

Aus diesem Begriffe entwickelt sich nun das System dieses Rechts wieder durch die Verschiedenheit der Verhältnisse, auf welche es angewendet wird.

Das leitende Princip dieses Rechtssystems ist allerdings einfach. Die örtliche Bewegung ist an sich frei. Allein sie kann erstlich unter gewissen Verhältnissen als eine Gefährdung der Gesammtheit erscheinen, und sie erzeugt zweitens Verhältnisse, in denen der Einzelne nur durch eine Hülfe von Seiten der Verwaltung seine eignen Interessen gehörig vertreten kann. Auf dieser Unterscheidung beruht das System dieses Rechts.

Zuerst nämlich hat ohne Zweifel die Gemeinschaft da, wo die Reise oder örtliche Bewegung unmittelbare Gefahren für sie selber bringt, das Recht, einerseits die Reise und örtliche Bewegung direct zu verbieten, andererseits diejenigen Bedingungen vorzuschreiben, unter denen sie dieselbe gestattet. Dieß nun findet wieder eine zweifache Anwendung.

Die erste Anwendung betrifft den Auswärtigen. Es ist kein Zweifel, daß der einzelne Staat dem Angehörigen des andern den Eintritt verbieten kann, und unter Umständen verbieten soll. Eben so wenig ist es zweifelhaft, daß er das Recht hat, demselben die bei dem Eintritt zu beachtenden Formen vorzuschreiben. Wir können die Gesammtheit der hieraus folgenden Vorschriften am kürzesten das rein

persönliche oder eigentliche internationale Fremdenrecht nennen; daß beiläufig bemerkt das Paßrecht nur eine bestimmte Form dieses Rechts ist, liegt wohl auf der Hand. Welche nationalen, historischen und andern Verhältnisse dieß eigentliche Fremdenrecht aus einer ursprünglich sehr strengen Form zu einer freieren Gestaltung gebracht, gehört der Geschichte. Durch die Entwicklung der Gemeinschaft der Gesittung und des Lebens unter den Völkern wird für unsere Zeit bekanntlich allmählig der Grundsatz zur Geltung gebracht, daß das Reisen des Fremden ins eigene Land keiner andern Beschränkung unterworfen sein solle, als die des Inländers in seinem eignen Lande. Allerdings ist dieß natürliche Ziel noch nicht ganz erreicht; niemals aber wird das obige Princip das Recht des Staates auf gänzliche Ausschließung der Fremden unter gewissen Zuständen (Krieg u. s. w.) aufheben. Die Grundsätze für dieß eigentliche Fremdenrecht, und zum Theil auch die historische Entwicklung, durch welche es ausgeübt wird (s. unten), fallen daher mehr und mehr mit dem Folgenden zusammen.

Die zweite Anwendung betrifft nun den Inländer im eignen Lande, und gilt eben deßhalb auch gleichmäßig für den Fremden. Das an sich freie Reiserecht kann für den Einzelnen da beschränkt werden, wo mit der Reise eine öffentliche Gefahr verknüpft ist; und zwar kann diese Beschränkung entweder in directem Verbote, oder in der Vorschrift gewisser Bedingungen, der Erlaubniß zur Reise u. a. bestehen. Zu solchen Maßregeln kann aber die Verwaltung nur da berechtigt sein, wo erstens die Gefahr nicht bloß in der Meinung von der Gefährlichkeit besteht, sondern auf wirklichen Thatsachen beruht; zweitens muß die Gefahr nicht bloß die einzelne Person des Reisenden, sondern eine an sich unbestimmbare Zahl von Personen treffen; denn die individuelle Gefahr ist Sache des Einzelnen und geht die Verwaltung nichts an. Die beiden Gebiete, in denen solche Gefahren liegen, sind offenbar die der Gesundheit und der Sicherheit. Die Gefahren der Gesundheit (ausgebrochene Seuche u. s. w.) werden dabei stets als örtliche Beschränkungen der Reisefreiheit erscheinen; die Gefahren der Sicherheit (Abhaltung von Vagabunden, Reiseverweigerung für Verdächtige u. s. w.) werden stets als persönliche auftreten; doch können auch örtliche Fälle eintreten (öffentliche Unruhen u. s. w.) Es ist kein Zweifel, daß es das Recht der vollziehenden Gewalt ist, durch Verordnungen solche Beschränkungen eintreten zu lassen. Ein Gesetz erscheint hier nur dann nothwendig, wenn die Beschränkung eine dauernde und für alle Staatsbürger geltende ist, weil erst hier das Princip der freien individuellen Bewegung vom Willen des Staats aufgehoben wird.

Diese Grundsätze sind wohl kaum jemals ernstlich bezweifelt. Allein es ist klar, daß hier zugleich das erste Element der Geschichte der betreffenden Maßregeln gegeben ist, auf das wir sogleich zurückkommen. Es beruht dasselbe offenbar in den, zu verschiedenen Zeiten so höchst verschiedenen Vorstellungen von dem, was man unter öffentlicher Sicherheit verstanden hat. Wir werden ihm beim Paßwesen sogleich wieder begegnen.

Der zweite Theil dieses Rechtssystems für die örtliche Bewegung beruht nun darauf, daß bei vollster Freiheit derselben zwei Thatsachen für alle Einzelnen immer und vorzüglich auf der Reise von höchster Wichtigkeit sind. Die erste ist die Constatirung der Individualität und der Staatsangehörigkeit, welche als Bedingung des Schutzes des Staatsangehörigen im fremden Staate angesehen werden muß. Die zweite ist die Constatirung des jeweiligen Aufenthalts, die für den Einzelnen eben sowohl als für die Rechtsordnung des Ganzen von anerkannter Wichtigkeit werden kann.

Allerdings nun ist es zunächst Sache des Einzelnen, sich die Mittel für die Constatirung dieser Verhältnisse selbst zu verschaffen, da sie eben zunächst nur für ihn Wichtigkeit haben. Allein diese allgemeine Wichtigkeit, verbunden mit der großen Schwierigkeit für den Einzelnen, machen es zu einer Aufgabe des Staats, ihm die Bedingungen einer solchen Constatirung durch die Verwaltung darzubieten. Und das kann er nur durch Herstellung eigner dafür bestimmter Anstalten erreichen. Diese Anstalten sind, wie wir schon hier bemerken dürfen, die Paßanstalt, die Legitimationen, die Meldungseinrichtungen. So wie diese entstehen, entsteht nun zugleich die Frage, welche über das Recht derselben entscheidet. Soll nämlich der Einzelne im allgemeinen Interesse die Pflicht, oder soll er bloß im Einzelinteresse das Recht haben, sie zu benutzen? Dem Wesen der Sache nach kann es kein Zweifel sein, daß es eine Pflicht zur Benutzung dieser Anstalten nicht geben kann. Die Aufstellung einer solchen Pflicht beruht daher, obwohl sie Jahrhunderte hindurch bestanden, nur auf der Vorstellung von den Pflichten der Verwaltung für die öffentliche Sicherheit; und daraus ist dieser Theil der Rechtsgeschichte entstanden.

Dieß nun sind die Punkte, welche das System des öffentlichen Reiserechts bilden.

Sehen wir zunächst von dem positiven öffentlichen Rechte ab, so liegt das, was über die Ordnung der Mittel für diese Aufgabe zu bestimmen ist, in der naturgemäßen Aufgabe derselben. Die Definirung derselben aber ist darum von Wichtigkeit, weil der vorschriftsmäßige Inhalt dieser Dinge durch den eigentlichen Zweck derselben bedingt

wird. Es ist wichtig, dieß festzuhalten, da erstlich principiell die Verwaltung kein Recht hat, mehr von dem Einzelnen zu fordern, als durch jenen naturgemäßen administrativen Zweck nothwendig erscheint; zweitens aber praktisch die noch immer bestehenden Formen, aus einer früheren Zeit mit anderen Vorstellungen herstammend, den Zwecken dieser Vergangenheit angepaßt sind, und gewiß zum Theil einer gründlichen Umgestaltung entgegen gehen.

Die Aufgabe des Passes ist nicht die Reiseerlaubniß, sondern die Constatirung der Staatsangehörigkeit, und der Inhalt des Passes müßte sich daher eben nur auf diese Constatirung beziehen.

Es möge uns daher schon hier gestattet sein, die allgemeine Natur der Formen, in welchen die Verwaltung jene Aufgaben erfüllt, kurz zu bezeichnen, indem wir die folgende Darstellung durch diese feste Grundlage klarer zu machen glauben.

Die Formen sind die Pässe, die Legitimationsurkunden, die Fremdenbücher, die Wanderbücher und Gewerbspässe, und die Meldungen. Die Aufgabe der Legitimationsurkunde ist die Constatirung der Individualität, und sollte daher wo möglich wesentlich die Elemente des Beweises dieser Individualität (Unterschrift, etwa Siegel) enthalten, da sie sonst gar wenig nützt.

Die Aufgabe des Fremdenbuches ist die Constatirung des Reiseaufenthalts. Die Fremdenbücher können kaum besser eingerichtet sein als in den meisten deutschen Staaten.

Die Wanderbücher und Gewerbspässe sind die Constatirung des gewerblichen Reiseaufenthalts, und zugleich wie die Meldungen des Heimathsrechts, und als solche vollkommen zweckmäßig.

Die Meldungen sind die Constatirung einerseits des Heimathsrechts, andrerseits des gewerblichen Aufenthalts. Der Werth derselben ist den allergrößten Zweifeln unterworfen.

Es ist nun klar, daß jedes dieser Institute sein eigenes Recht, und meistens auch seine eigene Geschichte hat. Dieses Recht und diese Geschichte sind, wenn sie auch nur einen kleinen Theil der öffentlichen Rechtsgeschichte bilden, nicht ganz ohne Interesse. Wir wollen es jedoch versuchen, dies ganze Gebiet des öffentlichen Rechts in seiner historischen Entwicklung bis zum gegenwärtigen Standpunkt kurz zu charakterisiren.

Es möge hier nur eine Bemerkung stattfinden über das Verhältniß dieser Gegenstände zum Völkerrecht. Das Völkerrecht hat erst in unserem Jahrhundert den entscheidenden Schritt zur Aufstellung des sogen. internationalen Privatrechts — eigentlich Verkehrsrecht — gethan, ein Gebiet, welches mehr und mehr zur Theorie und Praxis der internationalen Volkswirthschaftspflege zu werden bestimmt ist, und dem die Zukunft des Völkerrechts angehört. Aller-

dings stehen die neuesten Werke, wie Pütter und selbst Vesque von Puttlingen, aus guten Gründen noch auf dem Boden des reinen bürgerlichen Rechts; aber das wird namentlich durch die neuen Anschauungen über das Consularwesen und seine Funktion, diesen großen Organismus der internationalen Verwaltung, bald anders werden. Das Paßwesen aber ist dabei, wir möchten fast sagen wunderlicher Weise, ganz ausgefallen, da man es vom völkerrechtlichen Standpunkt als eine reine Verwaltungsmaßregel ansah, deren internationales Recht auf dem einfachen Princip beruhe, daß jeder Staat das Recht habe, den Einzelnen, der ihm nicht angehört, auszuschließen, ein Satz, der kaum all der Autoritäten bedurft hätte, die ihn ausdrücklich anerkannt haben, wie Vattel (II. 7. 94), Martens (S. 155), Klüber (I. 215), Heffter (S. 111), Pütter (Fremdenrecht S. 26), Mohl (Präventivjustiz S. 106). Merkwürdig schon, daß das Völkerrecht dabei die Form und die Folgen dieses Satzes nicht weiter untersucht; weit merkwürdiger, und nur durch die deutschen Zustände erklärlich ist es dagegen, daß das Paßwesen für die deutschen Bundesstaaten wieder als ein Bundesrecht aufgefaßt wird, obgleich es doch ein rein internationales Recht und als solches durch eigene Verträge geordnet ist. Vielleicht daß die, durch die territorialen Staatsrechte bereits anerkannte Stellung dieses Gebiets als Theil des innern Verwaltungsrechts diese Unbestimmtheit zur endgültigen Entscheidung bringt!

II. Die historische Entwicklung des öffentlichen Rechts des persönlichen Verkehrs.

(Die ursprünglichen Geleitsbriefe. — Das rein polizeiliche Paßwesen. Die allmählige Scheidung in Princip und Praxis für die Pässe der Reisen nach und von dem Auslande, und für das innere Fremdenrecht.)

Das Paßwesen, so weit bei unsern jetzt noch sehr beschränkten Quellen die Entwicklung desselben zu übersehen ist, zeigt auf dem Continent fast allgemein die Erscheinung, daß das wirkliche Leben eine weitläufige Gesetzgebung fast unwiderstehlich bei Seite geschoben hat, die in Princip und Einzelheiten aus dem vorigen Jahrhundert stammt, und erst in allerneuester Zeit durch die überwältigende Macht der Volksbewegung fast gewaltsam erst auf ihren rechten und dauernden Boden zurückgedrängt wurde. Um dieß darzulegen, bedarf es eines umfassenden Materials; aber es kann beim Ueberblick über dasselbe gar keinem Zweifel unterliegen, daß das Princip der bestehenden Gesetzgebung sich überlebt hat. Wir glauben die Sache am besten zu bezeichnen, indem wir das ursprüngliche System das der Geleitsbriefe (litera commeatus), das gegenwärtig geltende das polizeiliche, das künftige und naturgemäße das freie persönliche Verkehrsrecht nennen. Formell gilt noch das erste; materiell ist das zweite bereits in Wirksamkeit, und es kann nicht lange dauern, bis es auch zur formellen Entwicklung gelangt.

Das öffentliche Recht der Reise oder des persönlichen Verkehrs beginnt mit den Geleitsbriefen. Die Geleitsbriefe sind dem Inhalte nach allerdings unsre gegenwärtigen Pässe; aber der Form und dem Recht nach sind sie wesentlich von ihnen verschieden. Sie sind nämlich sowohl für die Regierungen als für die Einzelnen ganz facultativ. Niemand hat die Pflicht sie zu nehmen, und selbst ihre Beachtung ist zuletzt nur eine internationale Courtoisie; sie sind kein Institut, sondern Vorsichtsmaßregeln von Seiten der Einzelnen, und Gefälligkeiten von Seiten der Regierungen.

Der historische Anfang ihrer Einführung in Deutschland beruht darauf, daß nach altem Reichsrecht unzweifelhaft „ein jeder Reichsstand des andern Unterthanen, geistlich und weltlich, durch sein Fürstenthum, Landschaften, Grafschaften, Herrschaften, Obrigkeit und Geleit frey, sicher und ungehindert wandern, ziehen und werben lassen soll“ (Landfrieden von 1548 §. 1). Allein zugleich behielt sich jeder Reichsstand das Recht vor, „dem fremden Unterthanen den Eintritt in sein Land und die Durchreise nach Umständen zu verwehren“ — ein Recht, das eins von den vielen Auswüchsen der örtlichen Souveränetät war, an denen Deutschland zu Grunde ging. (Moser, Nachbarliches Staatsrecht S. 676). Das Rechts- oder vielmehr das Gerichtsverhältniß der Fremden während ihres Aufenthalts bezeichnete bekanntlich die Ausdrücke „Gastrecht“ und „Gastgerichte.“ Grimm hat sie in seinen Rechtsalterthümern kurz und scharf charakterisirt (S. 396—402) Osenbrüggen mit seiner Gründlichkeit und seinem umfassenden Blick („die Gastgerichte der Deutschen im Mittelalter“) genauer untersucht. Doch war das alles noch wesentlich örtliches Recht. Der Hauptgrund, diesen Keim zu einem allgemeinen Reichsrecht auszubilden, lag dann in den Religionskriegen und den dadurch hervorgebrachten Auswanderungen. Wenn der Auswanderer Vermögen zurückgelassen, oder in mehreren Staaten Vermögen besaß, so war er von der Willkür der Territorialherrschaft in dieser Beziehung abhängig. Dem beugten nun wohl schon damals die einzelnen Staaten durch Geleitsbriefe (litera commeatus) vor; aber erst der Westphälische Frieden erhob den Grundsatz zum Reichsrecht, daß das Princip des Landfriedens von 1538 im Allgemeinen — „ut omnibus et singulis — eundi, negotiandi, redeundique potestas data sit“ (a. IX. §. 2) — und speziell in Beziehung auf die der Religion halber zur Auswanderung Genöthigte — gelten solle: „ad res suas inspiciendas — libere et sine literis commeatus cedire“ (a. V. §. 36). Allein diese Grundsätze kamen doch nur praktisch so weit zur Geltung, als die einzelnen Staaten es für gut hielten; der geringe Verkehr machte die Sache selbst wenig praktisch (Berg Handbuch des

Polizeirechts IV. 13 u. IV. 31). Jedenfalls bestand weder eine Pflicht einen Geleitsbrief zu nehmen, noch eine Pflicht ihn gelten zu lassen. Von dem Paßwesen der folgenden Zeit ist daher jetzt noch keine Rede. Dieses eigentliche Paßwesen, das polizeiliche, entsteht nur mit dem Grundsatz, daß jeder, der seinen regelmäßigen Aufenthaltsort verläßt, mit einem solchen obrigkeitlichen Geleitsbriefe versehen sein, und daß daher auch jede Obrigkeit verpflichtet sein muß ihn auszustellen. Um seinen Zweck zu erfüllen, muß ein solcher Paß daher zwei Dinge enthalten. Er muß erstlich die Identität der Person durch ein Signalement constatiren, und zweitens die Reiseroute angeben. Sowie dies feststeht, folgt von selbst, daß das Nichtbesitzen eines Passes an und für sich verdächtig wird, und daß mit diesem neuen Paßwesen das Mittel einer strengen und scheinbar höchst zuverlässigen Aufsicht auf die Bewegung der Personen gegeben ist. Jedoch entsteht dies Paßsystem erst langsam. Erst in der Mitte des vorigen Jahrhunderts scheint sich dasselbe entwickelt zu haben, und zwar einerseits auf Grund des Auswanderungsrechts, andrerseits als eine immer nothwendiger werdende Sicherheitsmaßregel. Die Gesetzgebungen über Auswanderungen (s. oben) zwangen nämlich jeden Reisenden auch im Inlande sich durch eine obrigkeitliche Erklärung über seine Reise auszuweisen, wenn er sich vor den Unbequemlichkeiten einer Untersuchung wegen unbefugter Auswanderung schützen wollte. Diesen innigen Zusammenhang mit dem Auswanderungsrecht zeigt namentlich die österreichische Gesetzgebung des vorigen Jahrhunderts. Jede Reise erscheint nämlich zuerst als Möglichkeit sich der Militärpflicht zu entziehen, und ebenso wird hier schon im Werbebezirkssysteme von 1781 §. 4 als Grundsatz ausgesprochen, daß jede Reise in die sogenannten unconscribirten Länder „vom Kreisamt einverständlich mit dem Werbbezirk" erlaubt werden muß. Derselbe Grundsatz wird im Auswanderungspatent von 1784 dahin erweitert, daß, mit Ausnahme des Adels und der Handelsleute, jeder zur Reise von einem Bezirk zum andern die Erlaubniß nöthig hat. ib. §. 8—10 (S. Kopetz Oester. poliz. Gesetze I. §. 91. 93.) Es mangeln mir die Quellen, um zu sagen, wie dieß in andern Ländern war. Gewiß ist nur, daß der zweite Grund der Entstehung des Paßwesens, die Vagabundenpolizei, wahrscheinlich viel allgemeiner im übrigen Deutschland gewirkt hat. An diese erst hat sich das eigentliche Paßwesen angeschlossen. Die Polizei der kleinen Staaten fand nämlich kein anderes Mittel, dem Eintritt fremder Vagabunden entgegenzutreten, als die Verpflichtung eines jeden Reisenden, einen Paß zu führen. Wie bedeutsam das Vagabundenwesen schon im Anfange des vorigen Jahrhunderts war, selbst in den bestverwalteten

Staaten, beweist unter anderm das Chur-Trier'sche Plakat wegen Verfolgung von Räuberbanden vom 3. September 1736 (Berg, Deutsche Polizeigesetze I. S. 20). Eine ganze Reihe von Verordnungen daselbst zeigt uns das Verfahren dabei; es läuft stets darauf hinaus, den im Verdacht des Vagabundirens stehenden zu einem Nachweis seiner Heimath zu zwingen, um ihn dahin zurückzuschicken. Daraus scheint schon in der Mitte des vorigen Jahrhunderts der allgemeine Satz hervorgegangen zu sein, daß jede Obrigkeit das Recht habe, Bettler und Arme mit „obrigkeitlichen Päſſen" oder „Atteſtaten" auszurüſten, die dann die Inhaber wenigstens zum Theil vor dem Verfahren gegen Vagabunden schützte, namentlich als sich das Institut der Gendarmerie unter verschiedenen Namen in Deutschland ausbildete (Institut der badenschen Hatschiere von 1768 — Polizeidragoner in Oldenburg 1791; Berg, Deutsche Polizeigesetzgeb. I. 2. Hauptſt.). Eine auch literargeschichtliche nicht uninteressante Anspielung auf „Karl Moor" nebst Daten über das Räuberwesen bei Berg (Handb. IV. S. 610 f.). Als nun mit Ende des Jahrhunderts durch die Bewegungen, welche die französischen Kriege hervorbrachten, das Herumziehen allgemein und die Kraft der localen Herrschaften zu gering ward, versuchte man zuerst, für das Paßwesen als Legitimationsform für jeden Reisenden gemeinschaftliche und gleichartige Vorschriften zu geben und allgemein gültige Formeln festzusetzen, wie in dem Schwäbischen Kreisschluß gegen herrenloses Gesindel vom 18. Januar 1802, das ein neues Formular der Päſſe im schwäbischen Kreiſe aufstellte. Berg, Deutsches Polizeigesetz S. 32 ff., ähnlich in andern Gebieten. Vergl. namentlich was Häberlin in seinem Staatsarchiv Heft 21 S. 39 f. über den im Jahr 1801 zu Wetzlar versammelten Polizei-Convent mittheilt — „auf kurze Zeit half dies vielleicht, dauernde Wirkungen hat man davon größtentheils vergebens erwartet" (Berg, Handbuch Theil IV. S. 614). So bildete sich die noch gegenwärtig geltende Form und das noch gegenwärtig geltende Recht der Päſſe im Anfang unſres Jahrhunderts ziemlich vollständig aus; das Formular für den Schwäbischen Kreis von 1802 (Berg, S. 37) ist fast wörtlich das heutige, selbst die „Unterschrift des Reiſenden" ist dabei, und der §. 9 spricht hier den Grundsatz aus, der auch jetzt noch formell gilt: „Alle Paſſanten sollen bei den Hauptorten ihrer Route ihren Paß vorlegen, und ihre wirkliche Paſſage auf demselben vormerken laſſen; diejenigen, welchen dieſe Erforderniſſe mangeln und sich außerdem nicht gehörig zu legitimiren vermögen, sind anzuhalten, genau zu examiniren und nach Befund der Umstände als Vaganten zu behandeln." (Berg, a. a. O. S. 37.) Natürlich war damit der Anlaß gegeben durch die Ertheilung der Päſſe wie durch die Vidirung

derselben einerseits den Ortsobrigkeiten eine große Gewalt und zum Theil auch eine recht angenehme Einnahme zu verschaffen, andererseits scheinbar eine genaue Controle für die, damals nur zu oft vorkommenden politischen Zwecke der Reise zu gewinnen, eventuell durch Verweigerung der Pässe auch die unliebsamen Berührungen der Völkerschaften zu vermeiden. Aus einem Mittel der niederen Sicherheitspolizei gegen Vagabunden wurden daher, und wohl schon mit dem Anfang dieses Jahrhunderts, die Pässe zu einem Mittel der höheren, politischen Polizei, ein Charakter, den dieselben nur zu lange behalten haben. Hier ist der Zeitpunkt, wo sich das eigentliche Paßwesen von demjenigen scheidet, was wir als Fremdenwesen bezeichnen. Aus einer Legitimationsurkunde überhaupt wird der Paß auf dieser Grundlage eine Erlaubniß für den Auswärtigen, das Staatsgebiet des andern Staates zu betreten, oder das eigene zum Zweck einer Reise ins Ausland zu verlassen.

Namentlich war es das Reisen „in fremde Länder" — d. h. in Länder, wo andere Verfassungen bestanden, das man durch das Paßwesen hindern zu können glaubte. Dasselbe ward daher jetzt allmählig mit großer Strenge auch für die höheren Classen eingeführt. Schon Berg sagt 1799 (Handbuch Th. II. S. 59): „Eine gewisse Aufmerksamkeit auf das Reisen in fremde Länder ist nun zwar in sehr vielen Hinsichten nützlich und zweckmäßig, allein willkührliche Einschränkungen desselben, Versagen der nachgesuchten Erlaubniß ohne hinreichende Gründe oder lästige Bedingungen kann mit Recht als Eingriff in die bürgerliche Freiheit angesehen werden." Eben so kämpft gleichzeitig Niemann in seinen Blättern für Polizei und Cultur (1801, VII. 56.) gegen die neuerdings eingerissene furchtsame Verschließung der Länder und die rücksichtslose Strenge wegen der Pässe. „Sonst" sagt er (wann?) „konnte der Fremdling in die meisten Länder mit einem bloßen Gesundheitsschein sich den freien Zutritt eröffnen. Aber das Mercantilsystem mit seinen Contreband- und Mauthgesetzen, seinen Hausir- und Höckerordnungen belästigte bald den Reisenden mit unzähligen Plackereien. Unfreundlicher noch als von diesem Krämergeiste ward neuerlich in manchen Staaten Verkehr und freie Reise durch das Nachforschen nach dem Unerforschlichen, nach Glauben und Meinung, gestört. Der Paß ist die Urkunde, wodurch jeder Fremde gleich an der Grenze seine Verdachtlosigkeit, und im Innern aller Orten seinen gesetzmäßigen Eingang bescheinigen soll. — Das alles ist in der Ordnung — was darüber ist, dürfte leicht von üblen Folgen sein — die bürgerliche Ordnung gewinnt in keinem Fall; aber Freiheit, Dienstpflicht und Gesetzmäßigkeit verlieren in beiden." In gleichem Sinne spricht sich dann wieder Berg aus. (Handbuch IV.

XXXI. §. 26 ff.) Besseres hat man wohl nie über das Paßwesen und Unwesen gesagt, und man muß gestehen, daß die Neuern, namentlich Mohl, weder an Verständniß noch an Kraft der Meinung diesem Schriftsteller gleichkommen. Jedenfalls sieht man deutlich, wie sich das eigentliche Paßwesen hier von dem Fremdenwesen in seinem Princip ablöst, und wie man gegen die unfreien Tendenzen, die sich in dem ersteren ausbilden, ankämpft. Aber die Unruhe der Zeiten ließ eine freiere Gestaltung um so weniger zu, als auch in Frankreich das Paßwesen als theils politische, theils militärpolizeiliche Maßregel sich zu einer Schärfe entwickelte, die selbst damals nicht von den deutschen Staaten überboten ward, und gegenwärtig geradezu beispiellos ist. Deutschland blieb deßhalb auch nach den Napoleonischen Kriegen auf seinem strengpolizeilichen Standpunkte, und das ganze Paßwesen nimmt umsomehr den Charakter eines großen politischen Instituts an, das zur eigentlichen Aufgabe hat, die Reisen wegen ihrer politischen Bedeutung so streng als möglich zu controlliren, neben welchen dann das Fremdenwesen als innere, der niedern Sicherheitspolizei angehörige Institution seinen eigenen, freilich auch durch und durch polizeilichen Inhalt in einer großen Menge von Gesetzen entwickelt (s. unten). Der deutsche Bund kam auch in dieser Beziehung nicht weiter, als der Landfriede von 1548; seine „Freizügigkeit" war etwas so unbestimmtes, daß keine Maßregel eines einzelnen Staates dadurch beeinträchtigt ward (Art. 18). Das Paßwesen ward daher von den einzelnen Staaten regulirt; und der Bundesbeschluß vom 5. Juli 1832 hat vielleicht am deutlichsten den allgemeinen Standpunkt des damaligen Paßwesens ausgesprochen. „Bei Fremden, welche sich wegen politischer Vergehen oder Verbrechen in einen deutschen Bundesstaat begeben haben, sodann bei Einheimischen und Fremden, die aus Orten oder Gegenden kommen, wo sich Verbindungen zum Umsturz des Bundes oder der deutschen Regierungen gebildet haben — sind überall in den Bundeslanden die bestehenden Paßvorschriften auf das Genaueste zu beobachten und nöthigenfalls zu schärfen." In der That gestaltete sich das Paßwesen jetzt bei dieser Grundlage zunächst zu einem höchst lästigen Systeme (Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht II. §. 164), in welchem die großen Staaten mit großen und die kleinen mit kleinen Maßregeln — die zugleich für die örtlichen Behörden sehr einträglich waren — die freie Bewegung der Bevölkerung hemmten. Aber dennoch ließ es sich nicht verkennen, daß zum Theil gerade dadurch seit dem dritten Jahrzehnt unseres Jahrhunderts das Fremdenwesen und Recht sich einfacher und freier gestaltete. Der innere Fortschritt der Communicationsanstalten machte es allmählig unmöglich, die Reisen im Inlande nach dem bisherigen

Princip zu behandeln, nach welchem auch diese Reisen der obrigkeitlichen Erlaubniß bedurft hatten; hier mußte man langsam dem Bedürfniß der Zeit nachgeben und das Paßwesen beseitigen, während man gegen „Ausländer" die ganze Strenge desselben aufrecht hielt. Dennoch wollte und konnte man den Reisenden im Inlande nicht ohne „Aufsicht" lassen. Das Fremdenwesen ward daher nach und nach zu einem eigenen System ausgebildet, das als „Aufsicht über Fremde" sowohl den Ausländer als Inländer umfaßte, und zum zweiten ergänzenden Theil des Paßwesens wurde. So entstand das System des Reiserechts, dessen gegenwärtige Gültigkeit wir schon angegeben haben. Es hat in allen deutschen Staaten zwei Theile. Der erste Theil ist das Paßwesen, das sich auf die Reise außerhalb Landes bezieht, der zweite Theil das Fremdenwesen, das die Reisen im Inlande betrifft. Die Scheidung dieser beiden Institutionen bildet den formellen Charakter des Reiserechts unserer Zeit, und es wird jetzt leicht sein, die Scheidung und besondere Behandlung beider richtig zu verstehen. Es darf dabei nur nicht übersehen werden, daß diese Scheidung sich mehr an den Inhalt der Gesetze als an die systematische Theorie angeschlossen hat, wie wir das bei Mohl (Württemb. Staatsrecht), Pözl, Rönne u. A. sehen, weßhalb die letztere, die sich überhaupt mit der historischen Geschichte dieses Instituts viel zu wenig beschäftigt hat, auch nicht recht zum Verständniß des eigentlichen organischen Verhältnisses beider gelangt ist, sondern das Fremdenwesen einerseits nur als „Ergänzung des Paßwesens" andererseits nur einseitig in Beziehung auf die Fremden aufgefaßt hat, womit dann die klare Uebersicht verloren geht. (Mohl, Präventivjustiz, S. 116 ff.) Wir wollen nun versuchen, jeden dieser Theile mit seinem eigenthümlichen Princip und seinen geltenden Bestimmungen darzulegen; das Paßwesen als Maßregel für die, welche die Gränze überschreiten, und das Fremdenwesen als Maßregel für die Gesammtheit der Fremden innerhalb der Landesgränzen.

III. Das Paßwesen.

(Formeller und rechtlicher Charakter und Inhalt des Passes. Die drei Grundformen des Paßwesens in Europa: das freie Paßwesen Englands, das streng polizeiliche Frankreichs, und die Verbindung beider in Deutschland durch das Paßkartensystem.)

Auf Grundlage der bisherigen Darstellung können wir nun das, mit unserem Jahrhundert im Reiserecht sich vom Meldungs- und Legitimationswesen abscheidende, selbständige Paßwesen bestimmt bezeichnen. Es ist die Gesammtheit von Vorschriften für die Reiseurkunden, welche

ein Staat bei der Ueberschreitung seiner Gränze für Ausländer und Inländer fordert.

Der Inhalt dieser Reiseurkunde soll demnach erstlich die Identität der Person, zweitens die Richtung der Reise bestimmen. Für die Form folgt daraus, daß diese Urkunde amtlich ausgefertigt, von dem Inhaber unterschrieben, und an den Hauptorten der Reise vidirt sein muß. Diese erste Form stammt wie gesagt aus dem Anfange dieses Jahrhunderts.

Das Recht des Passes beruht zunächst jetzt wie früher darauf, daß nicht einmal die deutschen Staaten untereinander (Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht I. §. 86; Mohl, Württembergisches Staatsrecht II. 279; Rönne Preußisches Staatsrecht II. §. 333) geschweige denn die übrigen continentalen Staaten die Verpflichtung haben, jeden Fremden bei sich aufzunehmen. Der Paß ist daher zunächst und vor allen Dingen rechtlich die Reiseerlaubniß des fremden Staates durch das Vidi seiner internationalen Organe. Aber selbst da, wo eine solche „Erlaubniß" nicht erforderlich ist, behält der Paß vermöge des Visums der betreffenden Gesandtschaft den Charakter einer offiziellen Legitimationsurkunde, die als Beweis für die Identität der Person bis zum gelieferten Gegenbeweis gelten muß. Leider haben die Völkerrechtslehrer überhaupt, und die Fremdenrechtslehrer insbesondere diese internationale Rechtsfrage bisher nicht untersucht, obwohl sie eine dauernde ist. Dennoch dürften die obigen Grundsätze keinen Zweifel bieten. Ist durch das Visum die Erlaubniß ertheilt, so hat die Regierung nicht mehr das Recht, den Eintritt als solchen zu verweigern. Es folgt, daß der Eintritt ohne Paß für den Ausländer keine weitere Folge hat, als die Fortschaffung auf seine Kosten, während der Austritt ohne Paß von jedem Staate mit Strafe belegt werden kann — aber nicht belegt werden sollte. (S. oben Auswanderung.) Dasselbe gilt für die Ueberschreitung der im Paß angegebenen Dauer, und der Richtung der Reise. Die Wirkung des Passes geht nicht über den Eintritt in das Land hinaus bei dem Ausländer, nach geschehenem Eintritt unterliegt jeder Ausländer den polizeilichen Vorschriften für die Fremden, oder für das Fremdenwesen (s. unten); bei den Reisepässen dagegen für Inländer ins Ausland gibt der Paß das Recht auf Schutz durch die internationalen Organe der Heimath im fremden Lande. Dies sind die Grundsätze des Paßwesens, welche wir als die allgemein gültigen bezeichnen können.

Es versteht sich nun von selbst, daß auf Grundlage dieser Principien jeder Staat sein Paßwesen im Speziellen ordnen kann und geordnet hat, wie es ihm angemessen erscheint. Namentlich die großen Staaten

haben daher eigene Gesetzgebungen über das Paßwesen. Und hier kann man drei Gruppen unterscheiden.

Die erste Gruppe ist die des freien Paßwesens. Dahin gehören namentlich England und die Schweiz. Hier hat der Paß vollkommen seinen Charakter als „Erlaubniß“ zum Eintritt und Austritt aus dem Staate verloren. Es existirt daher gar keine rechtliche Nothwendigkeit, einen Paß zu besitzen; wohl aber kann der Paß von großem Nutzen für den Reisenden als persönliche Legitimationsurkunde sein. Der Paß hat daher hier seinen wahren, der heutigen Gesittung entsprechenden Charakter gefunden, und es ist mit Bestimmtheit vorherzusagen, daß mit der Zeit das ganze Paßwesen der Welt diesen Charakter annehmen wird. Daher kommt es denn auch, daß diese Staaten gar keine Gesetzgebung über das Paßwesen haben; denn der Paß fällt hier einfach unter das — bisher noch theoretisch keineswegs gehörig behandelte — internationale Urkundenrecht, und wenn daher auch mit diesen Staaten keine Paßverträge abgeschlossen werden können, so sollten dennoch die Pässe künftig in die internationalen Proceßverträge formell aufgenommen werden.

Die zweite Form des Paßwesens besteht in Frankreich. Das Paßwesen Frankreichs hält das alte polizeiliche Princip auch noch für die Reisen im Inlande aufrecht, und ist daher die einzige jetzt noch bestehende Verschmelzung von Paß- und Fremdenwesen, die sich aus dem vorigen Jahrhundert erhalten hat. Nur muß man sich die Entstehung des gegenwärtigen, so beispiellos strengen französischen Paßwesens nicht wie in Deutschland als Maßregel der niedern Polizei denken; es ist vielmehr als Theil der höheren, ja der revolutionären Sicherheitspolizei zu betrachten, was mit der ohnehin bekannten neueren Geschichte der französischen Revolution zusammenhängt. Die Verpflichtung zur Führung von Pässen wurde als temporäre Maßregel nach der Flucht Ludwigs XVI. eingeführt, obgleich, wenigstens nach Laferrière, die ganze Institution bis 1807 einen provisorischen Charakter behielt. Das Gesetz vom 14. September 1791 hob das ganze Paßwesen auf; das Emigrationswesen zwang die Constituante, es durch Dekret vom 28. März 1792 für den inneren Verkehr herzustellen; und die Decrete vom 6. Februar 1793 und 10. vend. an IV bildeten es nach kurzer Unterbrechung (vom 9. September 1792) weiter aus. Das letzte Decret ist noch immer die Grundlage des gegenwärtigen Paßwesens. Das Gesetz vom 17. November 1797 bestimmte dann weiter speziell den Inhalt des Passes, namentlich auch die Fälle, in denen die Mairie den Paß verweigern darf. Das Decret vom 18. September 1807 gab dem ganzen Institut seine noch gegenwärtige definitive Stellung in der

Verwaltung und setzte die Vorschriften über die Visa derselben im Inlande fest, deren Gültigkeit das Decret vom 11. Juli 1810 auf ein Jahr beschränkte. Dem Fremden kann auch nach seinem Eintritt mit ordnungsmäßigem Paß der Aufenthalt verweigert werden. Gesetz vom 19. October 1797. Der Cod. Pen. Art. 155 nahm endlich die Bestimmung auf, daß jeder Beamtete, der einen Paß ausstellt, bei strenger Strafe die Identität der Person durch zwei Zeugen constatiren lassen muß, wenn ihm die Person nicht selbst bekannt ist. Das Wichtigste aber ist, daß niemand seinen Canton verlassen darf ohne einen Paß, bei kleinen Orten vom Maire, bei Orten über 40,000 Einwohner vom Präfect (Gesetz vom 10. vend. an IV, Art. 1. 2. und wiederholt Gesetz vom 5. Mai 1855!) wovon nur die diplômes des membres des sociétés de secours mutuels approuvés eine Ausnahme bilden (Decret vom 26. März 1852). So ist Frankreich die eigentliche Heimath des polizeilichen Paß- und Fremdenwesens in seinem ganzen Umfange! Doch scheint in neuester Zeit die Praxis sich vor der Unmöglichkeit zu beugen, diese Grundsätze in ihrer vollen Ausführung zu erhalten, obgleich Laferrière (Droit adm. I. S. 1. Cap. 2) das Paßwesen auch gegenwärtig in Frankreich noch als eine ganz natürliche Maßregel der police de sûreté, und rein als „restriction“ auffaßt und motivirt.

Die deutschen Staaten endlich sind offenbar in einem durchgreifenden Uebergang begriffen, dessen rasche Beendigung wir nur wünschen können. Während nämlich einige Staaten gar kein obligates Paßwesen, sondern nur das freie Paßwesen Englands haben (Hamburg, Lübeck, Bremen) und uns von den meisten gar nichts bekannt ist, haben die größern Staaten eine eigene Entwicklung durchgemacht. Ohne Zweifel ist hier Preußen vorangegangen mit seinem Paß-Edict vom 22. Juni 1817. Dieß Paß-Edict war zunächst eine Milderung der früheren Vorschriften des Paß-Reglements vom 20. März 1813, indem wie es im Eingange des erstern heißt „die veränderten Verhältnisse es gestatten, die in der Paßpolizei nothwendig gewordene Strenge der Aufsicht auf die Reisenden zu mildern.“ Das Paß-Reglement von 1813 hatte jedoch den Vorzug, das erste allgemeine Paßrecht für Preußen zu bilden; bis dahin bestanden meist lokale, aus den frühern Jahrhunderten stammende, oder (am Rhein) französische Vorschriften. (Rönne und Simon, Polizeiwesen der preußischen Monarchie. I. 291 ff.) Das neue Paß-Edict von 1817 dagegen ist mit allem Guten und Schlimmen für den größten Theil von Deutschland maßgebend geworden. Die Grundlage desselben ist nämlich die hier zuerst aufgestellte und streng durchgeführte Scheidung des Paßwesens und des Fremdenwesens. Das Paßwesen bezieht sich nemlich ganz bestimmt nur

auf den Austritt und Eintritt über die Gränze des Reiches, während für alle, welche innerhalb der Gränzen leben, die völlige Freiheit der örtlichen Bewegung, jedoch unter einer gewissen polizeilichen Aufsicht, festgestellt wird. Dieß Princip des neuen Paß-Edicts hat Merker (die Nothwendigkeit des Paßwesens zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit, Erlangen 1818), dann sofort theoretisch zu Buch gebracht, ohne von dem Unterschied des Paß- und Fremdenwesens eine Ahnung zu haben (s. unten). Das Princip für die Eingangspässe ist, daß niemand ohne einen ordnungsmäßigen Paß in den Staat eingelassen werden soll; für die Ausgangspässe gleichfalls, daß der Ausgang selbst für Fremde ohne solchen Paß nicht gestattet ist. Doch soll bei gehöriger Legitimation der letztere nicht verweigert werden. Die General-Paßinstruktion vom 12. Juli hat die Visirung der Pässe genauer geordnet. Es ist kein Zweifel, daß dieses Paßrecht eben so gut wie das von 1813 sich bereits überlebt hat, und daß bei den gegenwärtigen Verkehrsverhältnissen faktisch schon das freie Paßrecht in Preußen gilt. Ueber die neuesten Versuche seit 1862 eine freiere Gesetzgebung einzuführen, sowie über die einzelnen Vorschriften siehe Rönne am oben a. O. und preußisches Staatsrecht II. 333. — Ein ganz analoges Paßwesen hat in Bayern die Verordnung das Paßwesen betreffend vom 17. Januar 1837 und die Instruktion vom 20. Januar eod. eingeführt; gleichfalls unter ausdrücklicher Anerkennnng des freien Verkehrs im Inlande. Darstellung bei Pözl, Bayerisches Verwaltungsrecht, § 80. 81. Ebenso in Württemberg, General-Verordnung vom 11. September 1807. Mohl, Württembergisches Verwaltungsrecht §. 185.

Dasselbe System, dem preußischen wie es scheint streng nachgebildet, gilt in Sachsen. Regulativ über die Verwaltung der Paßpolizei im Königreich Sachsen vom 27. Januar 1818; Inländer „werden oft in den Fall kommen" einen Paß im Inlande zu brauchen, doch „bedürfen" sie dessen nicht (?). Erste Vereinbarung mit den Nachbarstaaten vom 20. November 1841. Funke, Polizeigesetze des Königreichs Sachsen. II. Bd. Abschnitt III. S. 66 ff.

Oesterreich endlich ordnete sein Verkehrsrecht erst durch die neue Verordnung vom 9. Februar 1857; die Verordnung enthält die definitive (schon lange praktisch nicht mehr übliche) Abschaffung der Pässe für das Inland, und die Forderung eines ordnungsmäßigen Passes für die Ueberschreitung der Gränze. Die früheren sogenannten „Urlaubsbewilligungen" sind schon seit 1857 außer Kraft. Stubenrauch, Verwaltungsgesetz I. 177. Die volle Freiheit des Paßwesens und Aufhebung der Vidirung durch Verordnung vom 9. November 1865.

Von diesen Zuständen nun hat das Paßkarten-System wieder einen wesentlichen Fortschritt gemacht. Bekanntlich ist das Paßkartensystem aus früheren Vereinbarungen über Vereinfachung des Paßwesens hervorgegangen, die namentlich von Preußen ausgingen, das durch seine territorialen Gränzen im Interesse seines Länderverkehrs dazu gezwungen ward. Ein allgemeiner Vertrag ward dann 1850 in Dresden geschlossen (21. October), nebst Protokoll, dem sich seitdem alle deutschen Staaten bis 1859 angeschlossen haben. Nachträge zu dem Protokoll von 1850 sind durch das Protokoll von Eisenach, 7. Juli 1853, vereinbart. Frühere Vereinbarungen speziell für Oesterreich, Bayern und Sachsen seit 1850 bei Stubenrauch, Oesterreichische Verwaltungsgesetze. I. §. 177. Es ist, wie die alte Paßordnung des Schwäbischen Kreises, ein internationaler Paßvertrag zwischen den deutschen Bundesstaaten, dessen eigentliche Aufgabe im Grunde nur die Beseitigung des Visums ist. Die Aufnahme des Grundsatzes, daß die Versagung der Paßkarte noch möglich bleibt, selbst bei „politischer Unzuverlässigkeit" (Rönne, Staatsrecht §. 333. 3), dürfte kaum zu den Grundsätzen gehören, die auf die Dauer sich als richtig oder auch nur als ausführbar erweisen. Die neueste Paßconvention zwischen den meisten deutschen Staaten vom 7. Februar 1865 beruht auf der auch von Oesterreich jetzt angenommenen Freiheit der Bewegung; die verschiedenen Einführungsverordnungen aus dem Jahre 1865 in der Austria, Jahrg. 1866, Nr. 2 ff. — Der polizeiliche Standpunkt ist hier ganz überwunden.

IV. Das Fremdenwesen im Allgemeinen.

(Definition des „Fremden." — Zurückführung des gesammten Fremdenwesens auf die zwei Grundprincipien des Meldungswesens und des Legitimationswesens. Daß nur das letztere das richtige sein kann.)

Man wird sich über das hierher gehörige, mit seinen einzelnen Bestimmungen keineswegs unwichtige Gebiet wohl nur dann gut verständigen, wenn man den Begriff des „Fremden" gemeingültig anerkennt. Wir werden am besten unter dem „Fremden" jede Person verstehen, die an einem Orte befindlich ist, an welchem sie kein Heimathsrecht besitzt oder erwirbt. Jede andere Definition wird nicht ausreichen, und die einzige Verwaltungslehre, die sich eingehend mit der Sache beschäftigt hat, hat diese Definition auch anerkannt. Pözl, Verfassungsrecht von Bayern, S. 41, und Verwaltungsrecht §. 80. Die völkerrechtliche Verwechslung von Fremden und Auswärtigen wie bei Pütter, Wächter u. A., selbst bei Mohl, führt nur zur Verwirrung.

Setzt man nun diesen Begriff des Fremden, so enthält das Fremdenwesen die Gesammtheit der Vorschriften und Maßregeln, durch welche die Verwaltung sich in den Stand setzt, im Gesammtinteresse die Identität der Person und des Aufenthalts aller Fremden zu constatiren, und das daraus sich ergebende Recht bildet das Fremdenrecht im Sinne der innern Verwaltung.

Es ist nun schon oben gezeigt, wie dieß Fremdenrecht im vorigen Jahrhundert in unklarer Weise mit der ganzen Thätigkeit der Sicherheitspolizei zusammenfiel und deßhalb als wesentlich negatives Element der Verwaltungsaufgaben auftritt. Der „Fremde" ist damals schon an und für sich ein gleichsam unorganisches Element. Er fordert die „Aufsicht" der einheimischen Interessen zunächst der örtlichen als Concurrent, dann der polizeilichen als Heimathloser, zuletzt gar der politischen als Träger fremder Ideen heraus. Diese Grundvorstellung ist zum großen Theil in der formellen Verwaltung geblieben. Der Fremde ist für die meisten Gesetzgebungen ein spezieller Gegenstand der „Aufsicht" und zwar zunächst ohne Rücksicht, ob er ein Auswärtiger oder ein Einheimischer ist. Es ist natürlich, daß die Darstellungen des positiven Verwaltungsrechts ebenso nur von der „Aufsicht" oder der „Controle" der Fremden reden; selbst Mohl (Präventivjustiz S. 116) kommt über diesen Standpunkt nicht hinaus. Wir können dieß den polizeilichen Standpunkt des Fremdenwesens nennen. Er ist es, der die Verschiebung des letzteren eben so wie die des Paßwesens aus der Verwaltung der Bevölkerung in die der Sicherheitspolizei erzeugt hat. Allein obwohl historisch ganz gut motivirt, ist er dennoch nach dem höhern Wesen der Verwaltung falsch. Allerdings wird in vielen einzelnen Fällen der Fremde Gegenstand der Sicherheitspolizei sein. Aber es ist nur historisch erklärlich, daß der Fremde an und für sich als eine gefährliche oder doch bedenkliche Persönlichkeit angesehen werde. Es gibt vielmehr gar keinen Grund, den Fremden einer andern Aufsicht zu unterwerfen, als den Einheimischen. Anlaß und Form der besonderen Aufsicht müssen bei beiden gleich sein. Dagegen liegt es aber allerdings im Gesammtinteresse, Persönlichkeit und Heimath des Fremden constatiren zu können. Hier kann daher nur unter besondern Verhältnissen eine Pflicht des Fremden bestehen, während unter allen Verhältnissen die Verwaltung es ihm möglich machen muß, dieß in leichter Weise zu können. Und das, was wir demgemäß das freie Fremdenrecht nennen, soll daher nur die Anstalten enthalten, die dieß bezwecken.

Auf diese Weise liegen dem Fremdenwesen zwei wesentlich verschiedene Standpunkte zum Grunde, der polizeiliche der „Fremdenaufsicht,"

und der freie der öffentlichen Legitimation. Aus diesen zwei Standpunkten gehen daher auch zwei wesentlich verschiedene Systeme hervor, die durch ihr Princip sehr einfach sind, wenn sie auch im Detail der wirklichen Polizeiverwaltung große Verschiedenheiten enthalten. Wir nennen sie am besten das Meldungswesen und das Legitimationswesen. Es ist wohl von großem Interesse, beide Systeme als Ganzes zu betrachten. Faßt man sie richtig auf, so dürfte es wenig Theile der Verwaltung geben, in denen sich in kleinen Räumen so klar die beiden großen Principien der polizeilichen und der staatsbürgerlichen Verwaltungsepoche darstellen.

Beide Systeme haben nämlich mit einander gemein, daß sie die Constatirung von Identität und Aufenthalt durch die Organe der Verwaltung wollen. Beide Systeme haben daher auch fast dieselben Formen. Allein sie unterscheiden sich in einem wesentlichen Punkte. Im Systeme des Meldungswesens geht die Verwaltung davon aus, daß es ihre Pflicht sei, jene Constatirung vorzunehmen, und daß sie daher alles auf Identität und Aufenthalt Bezügliche selbst wissen müsse. Im Sinne dieses Princips fordert sie daher die betreffenden Angaben und Mittheilungen von den Einzelnen, und zwingt die letzteren durch Strafen, diese Mittheilungen ihr auch wirklich zu geben. Beim Meldungswesen stellt sie sich daher die ungeheure Aufgabe, jeden Einzelnen auf jedem Punkte im ganzen Reiche, wo immer er sich befinden mag, gleichsam zu verfolgen; es scheint ihr, daß wenn sie nicht mehr weiß, wohin der Einzelne gehört, was er thut und treibt, wo er ist, die Gesammtheit sofort Gefahr läuft. Es schließt sich daran die natürliche Vorstellung, als habe sie auch das Recht, einen Aufenthalt zu verweigern. Sie ist der Vormund des ganzen Reisewesens innerhalb eines Landes.

Im Systeme des Legitimationswesens dagegen steht die Verwaltung auf einem ganz andern Standpunkt. Hier geht sie davon aus, daß Reise und Aufenthalt des Einzelnen sie an sich gar nichts angehe. Die Identität der Persönlichkeit ist eine Sache, welche zunächst nur im Interesse dieser Persönlichkeit selbst liege; daher habe auch das Individuum selbst dafür zu sorgen, daß es sich die Mittel verschaffe, um die Individualität vorkommenden Falles constatiren zu können. Dasselbe gelte vom Aufenthalt. Jeder verständige Mann thue das ohnehin; die Sache sei für jeden so wichtig, und die Wichtigkeit so allgemein verständlich, daß eine administrative Constatirung durch eine eigends darauf gerichtete Thätigkeit der Polizei nicht nur eine ungemein umständliche und kostspielige Funktion sei, sondern dem Einzelnen höchst lästig falle, und außerdem eine ganz unmotivirte, ja in den meisten

Fällen ganz nutzlose Bevormundung der persönlichen freien Bewegung enthalte. Außerdem sei bei dem Meldungsprincip für all die Belästigungen und Kosten, mit denen es verbunden ist, nicht einmal irgend ein wirklich gültiger Beweis für die Individualität und den Aufenthalt gegeben, ja bei der besten Einrichtung der Meldungen gar nicht denkbar. Wolle man, was denn doch zuletzt nothwendig sei, juristische Gewißheit, so müsse doch ein förmliches Beweisverfahren eintreten, für welche die Meldungen keinen Werth haben können, selbst wenn sie richtig sind. Suche man aber in der Meldung ein polizeiliches Schutzmittel, so sei es denn doch seit Jahrhunderten bekannt genug, daß gerade die, die man vermöge der Meldung beobachten will, falsche Meldungen machen, während man zuletzt bloß auf Grundlage einer noch so richtigen Meldung nicht den ehrlichsten Armen in seine Heimath abschieben könne, wenn er nicht sein Heimathrecht anderweitig ausweist. Sei aber selbst in diesem Falle ein solcher Ausweis anerkanntermaßen nothwendig, wozu denn die lästige und kostspielige Meldung, die nicht einmal dieß Verfahren ersetze? Und sage man, daß die Meldung wenigstens den Nutzen habe, den Einzelnen zu zwingen, daß er eine Legitimationsform besitze, so sei das geradezu unrichtig, denn es gebe gar kein Mittel, die Berechtigung zur Legitimation bei der Meldung erst zu untersuchen; sie werde daher praktisch gerade umgekehrt zu einem Deckmantel für falsche Angaben, während die Erkenntniß von den unbequemen Folgen, die der Mangel einer Legitimation für jeden Einzelnen habe, an sich ausreiche, denselben zur Herbeischaffung der ersteren zu bestimmen. Das Meldungswesen müsse daher als ein in jeder Beziehung falsches, nur aus dem historischen Entwicklungsgang der Dinge erklärliches System angesehen, und auch gesetzlich an seine Stelle das Legitimationswesen gesetzt werden.

Das Legitimationswesen nämlich, indem es die Legitimation selbst dem Einzelnen überläßt, will nur demselben durch die Verwaltung die Mittel darbieten, durch welche er die Legitimation erzielen kann, und hält daran fest, daß die Unbequemlichkeiten der fehlenden Legitimation es sind, welche den Einzelnen schon von selbst veranlassen werden, sich jener Mittel der Verwaltung von freien Stücken zu bedienen, gerade wie beim freien Paßwesen. Meldungswesen und Legitimationswesen haben daher dieselben Mittel für denselben Zweck, aber ein geradezu entgegengesetztes Recht. Beim Meldungswesen hat der Einzelne die öffentliche durch Strafen geschützte Pflicht, sich jener Mittel zu bedienen, beim Legitimationswesen dagegen nur das Recht dazu. Und es kann wohl kaum ein Zweifel sein, daß die Epoche des Meldungswesens für das Fremdenwesen vorüber ist, und das freie

Legitimationswesen an ihre Stelle treten wird. Freilich hat dasselbe Uebelstände, aber diese sind mehr scheinbar als wirklich. Wirklich dagegen sind die großen Erleichterungen des Verkehrs und der indirekte Werth, den es hat, daß jeder veranlaßt werde, sich auch hier auf sich selber zu verlassen; nicht unwesentlich ist daneben die Beseitigung eines großen, meist ganz nutzlosen Geldaufwandes. Und wir sind daher der Ueberzeugung, daß mit dem freien Paßwesen auch das freie Legitimationssystem als Grundlage des Fremdenwesens zur baldigen und allgemeinen Geltung kommen würde.

Dabei nun bleiben, wie gesagt, die Mittel und Formen des Legitimationssystems des Fremden dieselben, wie beim Meldungswesen, und wir dürfen sie daher jetzt einzeln vom beiderseitigen Standpunkt betrachten.

Es muß als ein großer Uebelstand angesehen werden, daß in den Gesetzgebungen, wie in Preußen und Bayern, die Paßgesetzgebung auch das Fremdenwesen mit enthält, was den freien Blick über das letztere offenbar stört. In Oesterreich ist das zwar nicht der Fall, allein hier hat das Meldungswesen gar kein allgemeines Gesetz, sondern einen fast durchgreifend lokalen Charakter. (Stubenrauch §. 176.) Es wäre aus einer Reihe von Gründen zu wünschen, daß die Theorie sich der Sache eingehender und allgemeiner annähme, als dieß z. B. bei Mohl geschehen ist.

V. Die einzelnen Maßregeln des Fremdenwesens nach dem Meldungs- und Legitimationssystem.

Die einzelnen Maßregeln des Fremdenwesens zum Zwecke der Constatirung der Individualität und des Aufenthalts, lassen sich in folgende Punkte zusammenfassen;

1) Die Aufenthaltskarte. Die Aufenthaltskarte ist das Surrogat des Passes, der in dem polizeilichen Paßwesen dem Ausländer an der Gränze abgenommen und wofür ihm diese Karte gegeben wird. Grund: damit er, nachdem er mit Erlaubniß ins Land gekommen, dasselbe nicht ohne Erlaubniß wieder verlasse. Das ganze System hat gar keinen Sinn. Bleibt der Ausländer länger als sein Paß lautet, so wird er ohnehin nach dem polizeilichen Paßsystem abgeschoben, mag nun die Dauer des Aufenthalts auf dem Paß oder auf der Aufenthaltskarte verzeichnet sein; abgesehen davon, daß die „Bewilligung" des Aufenthalts für einige Zeit eben so irrationell ist als das Princip der Erlaubniß überhaupt. Das Legitimationssystem fordert einfach, daß der Ausländer im eigenen Interesse seinen Paß zur Verfügung habe, wenn er einen hat, oder eine sonstige Legitimation, um sich vorkommenden Falls Unbequemlichkeiten zu entziehen. In Preußen besteht noch ganz das

veraltete polizeiliche Princip (Rönne, II. §. 334), ebenso in Bayern (Pözl, Verwaltungsrecht §. 82). Sachsen hat nur Vidirung der Pässe binnen 24 Stunden (Regulativ vom 27. Januar 1818; Funke, Polizeigesetze des Königreichs Sachsen II. S. 74. 75). In Oesterreich hat man es rationeller Weise aufgehoben (Stubenrauch, §. 177). Das Paßkartensystem hat die Aufenthaltskarte für deutsche Staatsangehörige ohnehin beseitigt.

2) Die Legitimationskarten. Die Legitimationskarte trat zuerst in Preußen an die Stelle des Paßrechts für die Reisen im Inlande, allerdings nur für Einheimische, während Auswärtige die Aufenthaltskarte lösen mußten. Preußisches Edikt von 1817); Rönne, II. 133). Sie ist formell nothwendig und gilt nur auf zwei Jahre. Freier ist Bayern, wo der im Inland reisende Inländer nur zur Lösung einer Legitimationskarte berechtigt ist (Verordnung von 1837, Art. 1—4). Oesterreich hat sie wieder vorgeschrieben (Verordnung von 1857, §. 1), was im Widerspruch mit der Beseitigung der Aufenthaltskarten ist. Das ganze Institut kann nur durch den Zwang unzweckmäßig werden; an sich ist es der reinste Ausdruck des freien Legitimationssystems.

3) Fremdenbücher in Gasthäusern. Das Meldungssystem fordert das Unausführbare in der Verpflichtung zur Ausfüllung der, den Aufenthalt und die Reise enthaltenden Rubriken, und das Nutzlose in der polizeilichen Meldung uncontrollirbarer Angaben. Es ist nach allen Seiten falsch, das Meldungsprincip hier aufrecht zu halten. Dagegen ist es vollkommen richtig, den Wirth zur Haltung von Fremdenbüchern zu verpflichten, damit der Reisende, wenn er es in seinem Interesse findet, seinen Aufenthalt constatiren kann. Preußische Paßordnung von 1817, §. 17; s. schon Allgemeines Landesrecht II. 7. 61. 65. Bayern, Instruktion von 1808 §. 23—27. Pözl, §. 82. Spezielle Instruktion für Wien von 1850 §. 10 ff. Ueber die übrigen Vorschriften siehe Stubenrauch II. §. 177. Ueber Sachsen finde ich nichts, nicht einmal in Funke.

4) Gesindemeldungen. Der Grund der Meldungen des Gesindes ist zunächst wohl das Streben, die Heimath derselben zu constatiren um darnach im vorkommenden Falle verfahren zu können. Daran schloß sich der Wunsch, die Dienstlosigkeit zu eruiren, um dienstlose Leute zu beseitigen. Beide Zwecke sind vollkommen motivirt; nur werden sie nicht durch das erreicht, wodurch man sie erreichen will, durch die polizeiliche Meldung bei dem Eintritt und Austritt des Gesindes. Hat die Polizeiverwaltung nicht die Mittel, die dienenden Personen erstlich bei dem Eintritt in die Gemeinde, und zweitens während der

Dienstlosigkeit zu überwachen und ihre Heimathsberechtigung zu constatiren, so nützt die Meldung beim Dienstantritt nichts, da dann die Heimathfrage ohnehin unpraktisch ist, und beim Dienstaustritt nicht, weil der Betreffende ja doch nicht gleich ausgewiesen werden kann. Das wahre System ist daher hier auch nicht die Meldung, sondern die Veranlassung zur eigenen Legitimation, die durch regelmäßige Ausweisung unlegitimirter Dienstboten von selbst entsteht. Die Gesindebücher gehören dagegen als eine Form der Zeugnisse in das Gebiet der Arbeitsbücher, und damit in die Gesellschaftslehre. Es ist ohne allen Zweifel gut, sie einzuführen und zu erhalten; allein das rechte Mittel dazu ist wieder nicht der polizeiliche Zwang, sondern die Verbindung des Rechts auf den Aufenthalt mit dem Besitze dieser Bücher, das sie allein einführen wird, so weit sie überhaupt eingeführt werden können. Die Gesetze darüber sind in den verschiedenen Staaten sehr verschieden und bilden einen Theil der Gesindeordnung, welche später zu behandeln sind. S. Rönne II. 349. Pözl, Verwaltungsrecht §. 113. Stubenrauch II. §. 443. Funke (Königreich Sachsen) II. S. 179 — Meldung bei Strafe trotz der jährlichen polizeilichen Gesinderevision (Gesindeordnung vom 10. Januar 1835 §. 78).

5) Wanderbücher. Die Wanderbücher sind im Grunde nichts als eine besondere Form des polizeilichen Paßwesens. Sie beruhen darauf, daß das gewerbliche Leben zum Theil die Wanderpflicht für die Gesellen aussprach, während im Princip des polizeilichen Paßwesens das Recht der Erlaubniß zur Reise als Grundsatz galt. Andererseits forderte der Kampf gegen das Vagabundenthum die Möglichkeit, den Gesellen, der zum Zweck seiner gewerblichen Ausbildung reist, von dem zu unterscheiden, der bloß heimathslos sich umhertreibt. Das Wanderbuch ist daher ein Paß für die Reise im Inlande, verbunden mit einem Arbeitsbuch und Zeugniß über die Zwecke seiner Reise, ohne daß der Geselle dabei wie beim Paß ein Ziel anzugeben habe. Das Wanderbuch ist daher eine Legitimation für den gewerblichen Zweck der Reise, und daher auch allenthalben von dem Passe sowie von den Legitimationsurkunden gesetzlich unterschieden. In Preußen hat schon das Paßedikt von 1817 §. 2 das ordnungsmäßige Wanderbuch dem Paß gleichgestellt; in Bayern ist das Arbeitsbuch und Wanderbuch verschmolzen (Pözl §. 156); eben so in Oesterreich (Stubenrauch, §. 447). Für Königreich Sachsen bestehen Wanderbücher und Wanderpässe (Funke, Polizeigesetze Bd. IV. I. C. 1. 2). Für Württemberg gilt die Verordnung vom 4. Juli 1809 speziell für die Wanderbücher (Mohl, Württembergisches Verwaltungsrecht §. 185). Die Vorschriften des Deutschen Bundes über das Wandern der Handwerks-

gesellen (Bundesbeschluß v. 13. Jan. 1835) haben ihrer Zeit einige Modificationen in das Recht der Wanderbücher gebracht, doch sind dieselben seit 1848 wieder verschwunden. (Vergl. Zöpfl, Staatsrecht II. §. 463, und Rönne, Preußisches Staatsrecht §. 333.) Die Wanderbücher sind an sich zweckmäßig, indem sie die Legitimation für das gewerbliche Wandern sind, und damit vor den polizeilichen Maßregeln gegen Vagabunden schützen, wobei nur die Frage bleibt, wo die objektive Gränze zwischen dem gewerblichen und ungewerblichen Wandern zu setzen ist. (S. später.) Es ist auch hier kein Grund eines direkten Befehles zur Führung von Wanderbüchern, wenn nur die Behandlung als Vagabund ohne Wanderbuch feststeht. Das Kriterium des reinen Legitimationssystems bestände hier darin, daß ein Wanderbuch für rechtlich überflüssig gehalten wird, wo sonstige Legitimation vorhanden ist, während die Führung der erstern wegen der Unbequemlichkeiten der letztern anzurathen wäre. Freilich wird bei den Meisten dieses Standes ein solcher Rath meistens die Wirkung und fast immer die Form eines Befehles haben müssen, um seinen Zweck zu erreichen. Die Arbeitsbücher als solche gehören dagegen der socialen Richtung des Gewerbewesens an, und werden bei diesem wieder erscheinen.

6) Gewerbs- und Hausirpässe. Beide sind ihrem Wesen nach Legitimationen für Gewerbe die im Herumziehen ausgeübt werden. Ob sie dem Meldungs- oder Legitimationssystem angehören, hängt hier nicht von dem Wesen der letzteren, sondern vielmehr von der Anerkennung oder dem Mangel der Gewerbefreiheit, beziehungweise der Ordnung der letzteren ab. Wo keine Gewerbefreiheit existirt, haben diese Pässe einen doppelten Charakter. Sie sind erstlich gewerbliche Concessionen, und zweitens Erlaubnißscheine zur Reise; der Mangel der Gewerbefreiheit macht sie daher ohne weiteres zu Theilen des Meldungswesens. Bei der Gewerbefreiheit dagegen sind sie Legitimationen für das Vorhandensein des bestimmten Gewerbebetriebes, und der Zweck ihrer Verleihung ist nicht die Erlaubniß zum Gewerbe und zum Herumziehen, sondern die Legitimation des gewerblichen Wanderns, welche die Betreffenden von dem Vagabunden scheidet. Grundsätzlich sollte man es diesen Leuten überlassen, ob sie auf die Gefahr der polizeilichen Abführung hin es unterlassen wollen, einen solchen Paß zu nehmen; praktischer ist es wohl, die Lösung einer solchen Legitimation direkt zu befehlen. Die meisten Staaten haben das Verhältniß durch specielle Vorschriften geordnet. Oesterreich: Hausirpatent vom 4. Sept. 1852 (Stubenrauch, II. §. 511). Preußen: (Regul. vom 28. April 1824 und 4. Jul. 1836 Rönne, II. §. 336). Bayern: Pözl §. 181. — Wir kommen natürlich beim Gewerbswesen genauer auf dieß Verhältniß zurück.

IV.

Die administrative Ordnung der Bevölkerung.

(Die Begriffe und das Recht von Competenz, Zuständigkeit, Gemeindebürgerrecht und Heimathswesen.)

Vorbemerkung.

Indem wir nunmehr den Begriff der administrativen Ordnung der Bevölkerung, und die Bestimmungen, welche sie regeln, so wie die Rechte, die sich aus ihr ergeben, darstellen, betreten wir ein Gebiet, welches wie wenig andere wenigstens in der Theorie, zum großen Theile aber auch in der Gesetzgebung, im höchsten Grade einerseits unfertig, andererseits unklar ist.

Die hierher gehörigen gesetzlichen Vorschriften, Ansichten und Definitionen sind nicht etwa bloß höchst verschieden, sondern sie liegen zu gleicher Zeit in so verschiedenen Gebieten des geltenden Rechts und der Rechts- und Staatswissenschaft zerstreut, daß es vollständig unmöglich ist, sich hier an eine gegebene Grundlage anzuschließen.

Niemand, der mit dem Gange bekannt ist, den der Einfluß der Wissenschaft auf das wirkliche praktische Leben nimmt, wird gern daran denken, neue Kategorien und neue Normen aufzustellen, und jede derselben mit neuen ihnen eigenen Definitionen auszustatten. Nur die vollständige Unmöglichkeit, auf Grundlage des Bisherigen ein wissenschaftliches Ganze herzustellen, kann dazu zwingen und berechtigen. Das Folgende wird zeigen, daß jede eingehende Behandlung unseres Gegenstandes unbedingt genöthigt ist, der Staatswissenschaft die Zumuthung zu stellen, sich hier an eine neue Auffassung zu gewöhnen.

In der That nämlich dürfen wir gerade hier darauf aufmerksam machen, daß es sich nicht etwa bloß darum handelt, die deutsche Theorie zu ordnen. Die Verwaltungslehre im höheren Sinne des Wortes hat vielmehr die Aufgabe, solche Kategorien der Wissenschaft aufzustellen, welche die grundverschiedenen Gestaltungen der gleichen Rechtsverhältnisse und Begriffe in allen Staaten und zu allen Zeiten in sich aufzunehmen, und zum organischen Verständniß zu führen fähig sind. Jeder Versuch, der nicht diesem Ziel entgegenstrebt, hat nur örtlichen Werth. Soll das aber der Fall sein, so muß die Wissenschaft auf Grundlagen zurückgehen, die unter allen Verhältnissen dauernd sind, und daher auch aus dem, unter allen Verhältnissen Geltenden, der ewigen Natur der Ordnung der menschlichen Gemeinschaft, hervorgehen, und durch sie erst das Besondere und Einzelne erklären. Und das ist hier unsere Aufgabe, und nirgends mehr ist sie nothwendig.

Wir sind daher gezwungen, zuerst jene Fundamentalbegriffe festzustellen, daran das geltende Recht, das wir kennen, anzuschließen, und damit erst die vergleichende Verarbeitung dessen, was wir noch nicht kennen, möglich zu machen. Hier haben wir keine Vorarbeit.

Der Begriff und das Recht der administrativen Ordnung der Bevölkerung.

Begriff und Recht der administrativen Ordnung der Bevölkerung sind nur dann zu erklären, wenn man einen andern Begriff voraussetzt. Das ist der Begriff und der Inhalt der administrativen Organisation des Staats.

Die administrative Organisation des Staats faßt zunächst die vollziehende Gewalt als selbständigen, von den einzelnen Staatsangehörigen unabhängigen Körper auf. Sie steht damit der räumlichen Ausdehnung des Landes und der unendlichen Verschiedenheit und Vertheilung seiner Verhältnisse gegenüber. Die Vollziehung muß daher sich zu einem, für alle diese Besonderheiten bestimmten, jeder derselben angemessenen Organismus gestalten, in welchem jedes einzelne Organ seine ihm eigene Stelle, seine Aufgabe, seine Gränze der Thätigkeit hat; es ist Sache der vollziehenden Gewalt, diese Aufgaben und Gränzen zu bestimmen, und diese Funktion derselben haben wir als die Organisationsgewalt bezeichnet. Diese Organisationsgewalt setzt daher jenen Organismus des Staats voraus der deßhalb in Beziehung auf die concrete Thätigkeit dieser Organe der Verwaltungsorganismus des Staats heißt. Dieser Organismus ist in Beziehung auf das Land die (politische) Eintheilung des Staatsgebietes, in Beziehung auf die Organe des Staats selbst aber die administrative Organisation der vollziehenden Gewalt.

Es ist nun klar, daß diese administrative Organisation des Staats eine organische, also absolute Bedingung jeder wirklichen inneren Thätigkeit des Staats ist. Gesetze kann er ohne sie geben; vollziehen aber kann er ohne sie nicht. Sie ist daher die erste Bedingung aller Verwaltung.

Dieser ersten Thatsache für das Leben der Verwaltung steht nun die zweite gegenüber, die bereits im Fremdenwesen berührt worden ist. Das ist das Element der freien persönlichen Bewegung der Einzelnen. Diese freie persönliche, örtliche Bewegung ist ihrerseits nicht bloß in der Natur der Persönlichkeit gesetzt, sondern selbst wieder Bedingung der Einzel- und der Gesammtentwicklung.

Nun aber sind eben die Verhältnisse des individuellen Lebens der Gegenstand der Verwaltung. Mit der örtlichen Bewegung wechselt daher beständig das Objekt der letzteren. Sie selbst ist eine festdauernde; die Individuen aber, auf welche sie sich bezieht, werden andere. Und

es entsteht daher die Frage, nach welchen Regeln sich dasjenige Verhältniß bestimmt, vermöge dessen der Einzelne mit seinen einzelnen Lebensverhältnissen der vollziehenden, verwaltenden Thätigkeit eines bestimmten Organs des Staats unterworfen sein soll. Dieß Unterworfensein nennen wir im Allgemeinen die Angehörigkeit. Es fragt sich also, nach welchen Grundsätzen und Regeln bei der freien örtlichen Bewegung des individuellen Lebens die Angehörigkeit des Einzelnen an das einzelne Verwaltungsorgan sich regelt. Und die dafür bestehenden Bestimmungen bilden die administrative Ordnung der Bevölkerung.

Es scheint nun wohl überflüssig, diese administrative Ordnung der Bevölkerung von den übrigen Formen der Bevölkerungsordnung weiter zu unterscheiden. Es gibt neben ihr noch eine populationistische, eine geographische, eine nationale, eine wirthschaftliche, eine sociale, und andere. Die administrative Ordnung ist diesen gegenüber diejenige, die zum Zwecke der Verwaltung eingerichtet ist, und die daher auch durch die Verwaltung selbst festgestellt wird. Sie muß daher auf jedem Punkte auf den Staat und seine administrative Thätigkeit zurückgeführt werden, da sie von ihr ausgeht, und für sie hingestellt ist.

Daraus ferner ergibt sich der Begriff und Inhalt des öffentlichen Rechts dieser administrativen Ordnung der Bevölkerung. Da sie, und mit ihr das individuelle Angehören des Einzelnen an die einzelne Thätigkeit der Staatsorgane als Bedingung für diese Thätigkeit erscheint, so folgt, daß sie nicht auf Willkür und Zufall beruhen kann. Es müssen vielmehr die Grundsätze, welche sie regeln, objektiv feststehen; sie müssen sowohl für die Organe der vollziehenden Gewalt, als für die Einzelnen ein geltendes Recht bilden. Und in diesem Sinne sagen wir, daß die Gesammtheit der Bestimmungen, welche jene administrative Ordnung des Staats in Beziehung auf die örtliche Bewegung der Bevölkerung bilden, das Recht der administrativen Ordnung der letzteren enthalten.

So steht nun dieser Begriff fest; und jetzt wird es wohl nicht schwer sein, das System dieser Ordnung und die Grundbegriffe, welche seinen Inhalt bilden, gleichfalls festzustellen.

Das System des Rechts der administrativen Bevölkerung.

(Begründung und Entwicklung der Begriffe von Competenz und Zuständigkeit, von Gemeindebürgerrecht und Heimathsrecht. — Die Begriffe und das Recht des Staatsbürgerthums und des Indigenats, und ihr Zusammenhang mit dem Obigen. Schema.)

Indem nämlich nach dem oben aufgestellten Begriffe der Angehörigkeit dieselbe in diesem weiten, noch sehr unbestimmten Sinne die

Beziehung aller Lebensverhältnisse der Einzelnen zu der gesammten Organisation der vollziehenden Gewalt umfaßt, so ist es wohl einleuchtend, daß das System dieses Rechts der administrativen, eben für die Function der Vollziehung selbst erst hingestellten Ordnung auf dem Organismus dieser vollziehenden Gewalt beruhen muß. Und in der That ist dem so, und die betreffenden Begriffe erscheinen erst in dieser Beziehung leicht und klar verständlich.

Die vollziehende Gewalt theilt sich nämlich, wie bekannt, unter allen Verhältnissen ihrem Wesen nach in drei Organismen: den amtlichen oder rein staatlichen, den Organismus der Selbstverwaltung und den des Vereinswesens. Das Angehören an den Verein nennen wir die Mitgliedschaft. Sie ist ihrer Natur nach frei, und dem subjektiven Willen unterworfen; daher gibt es für sie im obigen Sinne kein objektives Recht der Organisation. Dasselbe erscheint vielmehr in zwei großen Theilen, deren allgemeinsten Inhalt wie deren Definition und rechtliches Grundprincip wir als organische, das ist dauernde und stets vorhandene, wenn auch oft durch die verschiedensten Verhältnisse und Formen verdeckte hinstellen müssen.

Der erste Theil dieses Rechts entsteht, indem wir den Einzelnen mit seinen örtlich wechselnden Lebensverhältnissen gegenüber der Gesammtheit aller Organe der amtlichen Verwaltung denken. Es ergeben sich daraus zwei Grundverhältnisse und zwei Rechtsbegriffe.

1) Die Competenz. Das erste Verhältniß ist die Bestimmung des Maßes und der Gränze für die vollziehende Gewalt, welche den einzelnen amtlichen Organen übertragen ist, und zwar theils in Beziehung auf die örtliche, theils in Beziehung auf die sachliche, theils endlich in Beziehung auf die persönliche Begränzung derselben. Diese Bestimmung und die aus ihr hervorgehende Gränze bilden die Competenz des Organes, und in ihrer objektiven, von der Organisationsgewalt bald als Gesetz, bald als Verordnung festgestellten Gültigkeit das Competenzrecht desselben. Der gesammte Organismus eines jeden Staates in seiner vollziehenden Gewalt erscheint daher, wie das schon im ersten Bande ausgeführt ist, als ein, das ganze Gebiet des staatlichen Organismus umfassendes System von Competenzen, welche das Recht der Vollziehung für jedes einzelne Organ feststellen.

2) Die Zuständigkeit. Das zweite Verhältniß entsteht dadurch, daß der Einzelne in Lebensverhältnissen und Aufenthalt, und daher auch in Beziehung auf die Competenzen wechselt. Durch diesen Wechsel entsteht daher für den Einzelnen in Beziehung theils auf die Verwaltungsfunction, theils auf die Berechtigungen aus dem Einzelverkehr die Frage, welcher Competenz der Einzelne in jedem einzelnen Falle

angehöre; und diese Angehörigkeit des Einzelnen ist das, was wir die Zuständigkeit nennen.

Das Verhältniß zwischen Competenz und Zuständigkeit ist daher einfach. Sie sind unbedingt verbunden und entsprechen einander, so weit es sich um Persönlichkeiten handelt, ähnlich wie Subjekt und Objekt. Dagegen ist die Competenz weiter als die Zuständigkeit, weil sie auch rein sachliche Aufgaben (z. B. Wege, Flüsse, Anstalten ꝛc.) umfaßt, während die Zuständigkeit nur das Angehören des Individuums an die Competenz bedeutet. Die Competenz ist somit die Ordnung für das Organ, die Zuständigkeit dieselbe Ordnung in ihrer Beziehung auf den Einzelnen; die Zuständigkeit ist die Erfüllung der Competenz durch die Einzelnen und ihre Lebensverhältnisse. Die Zuständigkeit macht dafür das Organ competent. Sie ist die individuelle Seite der Competenz. Die Unterscheidung ist so alt wie die Selbständigkeit der Verwaltung, wenn auch nicht theoretisch festgestellt. Sie ist ausgedrückt in den Worten competentia und domicilium, competence und domicile. Sie ist keineswegs unwichtig für die Anwendung des öffentlichen Rechts der amtlichen Organisation auf die einzelnen Fälle, wie wir unten sehen werden.

Diesem ersten Theile gegenüber steht der zweite Theil dieser ganzen Ordnung, den wir zuerst formell bezeichnen wollen, um dann auf den Unterschied im Wesen dieses Rechts überzugehen, das wieder der historischen Entwicklung zum Grunde liegt.

Dieser zweite Theil entsteht, indem wir den Einzelnen gegenüber dem Organismus der Selbstverwaltung denken, und auf diesen Organismus die beiden Begriffe der Competenz und der Zuständigkeit anwenden.

Das Angehören an jeden Organismus der Selbstverwaltung enthält nämlich zwei Momente für den Organismus selbst und für den Einzelnen.

1) Gemeindebürgerrecht. Zuerst nämlich erzeugt das Angehören des letzteren an den erstern eine Theilnahme desselben an der organisch geordneten Selbstbestimmung des betreffenden Selbstverwaltungskörpers, und damit ein bestimmtes, durch die Organisationsgewalt in Gesetz oder Verordnung geregeltes Recht auf Theilnahme an dieser Selbstbestimmung, und den Rechten und Verpflichtungen, welche ein solches Recht enthält.

Da nun die Selbstverwaltungskörper als Landschaften, Gemeinden und Körperschaften auftreten, so gibt es auch dem Begriff nach für jede dieser drei Formen ein ihr entsprechendes Recht dieser Angehörigkeit. Wir finden die Form dieser Angehörigkeit für die Landschaft

bekanntlich im alten, jetzt verschwundenen Begriff und Recht des Landsassiatus plenus und minus plenus. Die historische Entwicklung, welche der Schwerpunkt der Selbstverwaltung jedoch allmählig und in bei weitem überwiegendem Maße in die Gemeinde gelegt hat, hat auch jenes Recht fast ausschließlich, wenn auch nicht ganz, auf diejenige Form reducirt, in der es in der Gemeinde vorhanden ist. Und hier nennen wir dasselbe das Gemeindebürgerrecht. Das Gemeindebürgerrecht enthält daher die öffentlich rechtlichen Bestimmungen, nach welchen der Einzelne der Gemeinde als ein, in der Selbstverwaltung den Willen derselben mitbestimmendes und an der Selbstvollziehung in Gemeindeämtern u. s. w. theilnehmendes Glied angehört.

2) Das Heimathswesen. Das zweite Moment ist nun dasjenige, nach welchem die Angehörigkeit an den Selbstverwaltungskörper den Einzelnen zu einem Gegenstand der verwaltenden Thätigkeit derselben macht. Die Thätigkeit der Selbstverwaltungskörper erstreckt sich nämlich in einer Reihe der wichtigsten Beziehungen über jeden, der innerhalb ihrer örtlichen Gränze sich aufhält. So weit dieß der Fall, und die administrative Thätigkeit der Selbstverwaltungskörper bloß durch die einfache Thatsache des Aufenthalts bestimmt ist, hat das Recht der Selbstverwaltungskörper ganz den amtlichen Charakter der Competenz und Zuständigkeit. So wie aber diese Angehörigkeit nicht mehr auf dem bloßen zufälligen Aufenthalt, sondern auf der Angehörigkeit des ganzen persönlichen Lebens beruht, tritt ein anderer Begriff ein, und das ist der der Heimath. Der Begriff der Heimath umfaßt daher das Angehören an den Selbstverwaltungskörper vermöge der ganzen Geschichte des individuellen Lebens. Und auch hier haben historische Gründe es hervorgerufen, daß rechtlich dieser Begriff wieder nur bei der Gemeinde Platz greift. Wir sprechen daher administrativ nur von der Gemeindeheimath und der Heimathsgemeinde. Das Recht dieser Heimath ist nun im Allgemeinen zunächst das Recht, die Gesammtheit und Einheit der persönlichen Lebensbeziehungen als Theil der Verwaltung einer Gemeinde anerkannt zu sehen. Allein diesem Rechte des Einzelnen entspricht die Pflicht der Gemeinde, also der Heimath, in ihrer Verwaltung den ihr Angehörigen auch als integrirenden Theil ihrer selbst zu betrachten und zu behandeln. Diese Pflicht, als specifische Pflicht der einzelnen Gemeinde gegenüber dem Einzelnen als ihrem Angehörigen und nicht als Staatsbürger, ist nun durch den historischen Entwicklungsgang darauf reducirt worden, daß die Angehörigkeit in Bezug auf die Verwaltung nichts mehr enthält, als die Verpflichtung der Gemeinde zur Armenunterstützung. Das Heimathswesen, ursprünglich das ganze Rechtsleben der Gemeindeangehörigen umfassend,

und sie der gesammten Verwaltung derselben unterwerfend, besteht daher jetzt nur noch in der Gesammtheit der Bestimmungen, welche vermöge der Angehörigkeit dem Einzelnen das Recht auf die Armenunterstützung der Heimathsgemeinde geben.

Um nun den Begriff und Inhalt der Angehörigkeit im weitesten Sinne zu einem vollständigen, das ganze Gebiet derselben erschöpfenden Bilde zu machen, wird es wohl hier gestattet sein, noch zwei Verhältnisse und Rechtsbegriffe aufzustellen und zu definiren, ohne welche das Ganze vielen unvollständig erscheinen wird, und die auch historisch und selbst gesetzlich vielfach mit dem Obigen in Berührung stehen, jedenfalls sie aber in den wichtigsten Beziehungen erklären. Das sind die beiden Begriffe von Staatsbürgerthum und Indigenat, namentlich mit der Beziehung des letzteren zum Gemeindebürgerrecht und Heimathswesen.

1) Staatsbürgerthum. Das Staatsbürgerthum ist nämlich das Angehören einer Persönlichkeit an den Staat, insofern dieß Angehören der letztern in irgend einer gesetzlich oder historisch feststehenden Form das Recht gibt, an der Bildung des Staatswillens als Angehöriger des Staats (also nicht vermöge amtlicher Stellung u. s. w.) Theil zu nehmen. Der Begriff des Staatsbürgerthums ist daher nur dann recht klar, wenn eine Verfassung in gesetzlicher Form dieß Recht des Einzelnen juristisch formulirt hat, und dasselbe daher als ein individuelles Rechtsverhältniß des Einzelnen gegenüber der Gemeinschaft und Einheit aller Andern auftritt. Es ist daher jetzt wohl leicht erklärlich, weßhalb das Wort und der Begriff des Staatsbürgerthums so neu ist, und erst in diesem Jahrhundert entsteht, während die Sache so alt ist, wie die Thatsache der Verfassung. Da dieß Ganze eine Frage der Verfassungslehre ist, so können wir hier nicht darauf eingehen. Nur die Bemerkung fügen wir hinzu, daß wo die Angehörigkeit als solche schon ein Recht zur Theilnahme an der Verfassung gibt, wie in Athen, Rom, der ersten französischen Republik, auch kein Unterschied zwischen Staatsbürgerthum und Staatsangehörigkeit denkbar ist, so weit es sich eben um mündige Männer handelt, während da wo zwischen den letztern der Unterschied von stimm- und wahlberechtigten existirt, auch das Staatsbürgerthum sich streng von der Staatsangehörigkeit oder Staatsunterthanschaft scheidet, wie in den deutschen Verfassungen. Hält man diese so äußerst einfachen Begriffe fest, so verschwinden damit eine Menge von Unklarheiten im Gebrauch der Worte und dem Sinn, den man mit ihnen zu verbinden pflegt.

2) Das Indigenat. Während demnach die beiden Begriffe von (Staats-) Unterthanschaft und Staatsbürgerthum das Verhältniß des Individuums zum Staatswillen und seiner Bildung ausdrücken, und die

Rechtspunkte bestimmen, welche darüber entscheiden, steht daneben das zweite Grundverhältniß, nämlich das des Einzelnen zur vollziehenden Gewalt und der concreten Form derselben, der Verwaltung. Insofern nämlich der Einzelne als dieser Vollziehung und Verwaltung angehörig betrachtet wird, besitzt er das Indigenat. Das Indigenat enthält daher von Seiten der Einzelnen das Recht, zu fordern, daß die Vollziehung und Verwaltung des eigenen Staats ihm alle diejenigen Leistungen wirklich prästire, welche durch das Angehören an den Staat bedingt sind; und anderseits das Recht der Organe der Vollziehung, von dem Einzelnen wieder zu fordern, daß er den Vorschriften der vollziehenden Gewalt den staatsbürgerlichen Gehorsam leiste. Es ist dabei ganz gleichgültig, worauf das Indigenat beruht, auf Grundbesitz, Anstellung oder Geburt; es hat, weil es ein ganz bestimmter und concreter Begriff ist, immer denselben Inhalt. Und hier daher ist auch der Ort, eine wir möchten sagen wunderliche Unklarheit zu beseitigen, die auf diesem Punkte vielfach vorkommt. Diese besteht nämlich in dem Verhältniß des Indigenats zur Gemeindeangehörigkeit.

Wenn nämlich das Indigenat das Angehören an die vollziehende Gewalt im Allgemeinen bedeutet, diese vollziehende Gewalt aber, wie wir gezeigt, sich als amtliche und als Selbstverwaltung zeigt, so ist es ganz selbstverständlich, daß der concrete Inhalt des Indigenats, der in der Anwendung des Indigenatsrechts auf die wirklichen Lebensverhältnisse des Einzelnen sich zeigt, einerseits in dem Vorhandensein der jedesmal erforderlichen Competenz und Zuständigkeit, anderseits in dem des Gemeindebürger- und Heimathsrechts erscheinen muß. Denn Amt und Selbstverwaltung sind ja nicht etwas außerhalb der Vollziehung Stehendes, sondern sie sind ja eben der concrete Inhalt und Organismus dieser vollziehenden Gewalt selbst. Es folgt daraus also in einfachster Weise, daß da wo dieß auch gesetzlich der Fall ist, das Indigenat unbedingt die in ihm liegende Angehörigkeit an die Staatsverwaltung einerseits als die Zuständigkeit, anderseits wenigstens als das Heimathsrecht des Indigenen in irgend einer Gemeinde enthalten muß. Dieß ist nun für die Zuständigkeit ganz unbezweifelt, da ihre Basis die allgemeine Staatsangehörigkeit ist. Für das Heimathsrecht dagegen kann die Sache sehr bezweifelt werden, da es allerdings im Wesen des Staats liegt, Gemeinden zu haben, aber nicht, ganz in seinen Gemeinden enthalten zu sein. Es ist daher sehr wohl möglich, daß man sich ein Indigenat ohne Heimathsrecht, natürlich noch viel eher ohne Gemeindebürgerrecht denke. Das letzte wird sogar namentlich bei Beamteten sehr oft der Fall sein, wenn ihnen das Gesetz nicht ein Gemeindebürgerrecht ausdrücklich mit der Anstellung verleiht. Wo nun solche Beamte durch

Geburt Staatsangehörige sind, da haben sie natürlich stets vermöge dieser Geburt ihre natürliche Heimath (s. unten). Allein sehr oft ist das nicht der Fall, und alsdann tritt das Verhältniß ein, nach welchem das Indigenat ohne Heimathsrecht dasteht, während es seine volle Zuständigkeit besitzt. Weiter aber kann dieß auch nur dann von praktischer Bedeutung werden, wo die Unterstützung auf die Heimathsgemeinde fällt. Hat entweder der Staat die Armenunterstützung überhaupt, oder hat er den Beamten einen Ruhegehalt ausgesetzt, so ist allerdings ein Indigenat ohne Heimathsrecht vorhanden, aber der Mangel des letzteren ist durchaus unpraktisch. Hier ist daher gar kein Grund, den Betreffenden die Verpflichtung zur Angehörigkeit an eine Gemeinde als Heimathsgemeinde vorzuschreiben; und eben deßhalb mangelt eine solche Bestimmung auch fast in allen Staaten. Hat aber der Staat für die berufenen Beamten keine Pension, oder ruht die Armenunterstützung auf der Gemeinde, so ist es allerdings vollkommen motivirt, vorzuschreiben, daß jeder Staatsangehörige „auch einer Gemeinde angehören solle," um vermöge des Heimathsrechts der eventuellen Armenunterstützung sicher zu sein. Nur muß alsdann der Staat auch genau vorschreiben, wie das Heimathsrecht in solchem Falle erworben wird, weil sonst eine gänzliche Lücke im bestehenden Gesetze eintritt, da hier wirklich ein Indigenat ohne Heimathsrecht eine rechtlich vollkommen hülflose Persönlichkeit herstellen würde, sowohl wenn der Staat einen Beamteten beruft, als wenn er das Indigenat sonst ertheilt, ohne eine Heimath anzuweisen. — Wir haben dieß hier angeführt, um auf die völlige Unklarheit in den Verfassungen aufmerksam zu machen, die den doctrinären Satz: „Jeder Staatsbürger muß einer Gemeinde angehören," aufgenommen haben, ohne über das Indigenat etwas zu bestimmen, wie Braunschweig (Landesordnung 1832, §. 4), Hannover (Gesetz vom 3. Sept. 1848, §. 12. Sachsen-Coburg. Verfassungsurkunde 1852, §. 60). Praktisch ist es dagegen, wenn Würtemberg (Verfassungsurkunde 1819, §. 19) die Zusicherung einer Aufnahme in die Gemeinde für die Ertheilung des Indigenats voraussetzt; dann kann es mit Recht in §. 62 den obigen Satz acceptiren. Altenburg nimmt gleich die Staatsbeamten aus (Verfassungsurkunde 1831, §. 100); wie es mit dem Indigenat steht, bleibt unerörtert. Warum hat Zöpfl den nicht mehr entsprechenden Ausdruck „Landes-Indigenat" beibehalten? (II. §. 298.) — Wir glauben, daß das Obige, das eigentlich wie gesagt der Verfassungslehre angehört, hier genügen wird, einerseits um auf die gerügten Mängel aufmerksam zu machen, anderseits aber, um nunmehr das Bild der Angehörigkeit zu vervollständigen. Und jetzt wird es, wie es scheint, nicht unzweckmäßig sein, nachdem Begriff, Recht und

System wohl ziemlich feststehen, den Inhalt des letztern in dem ihm eigenthümlichen Schema darzustellen, da gerade ein solches mit dazu beiträgt, die Verwirrung in einfache Grundformen aufzulösen.

Das Schema der Begriffe der Angehörigkeit im Allgemeinen wird sich demnach in folgender Weise an das Schema des persönlichen Staatsbegriffes anschließen, indem wir Staat und Individuum einander gegenüberstellen.

Staat = Staatsangehörigkeit.

Staatswille.	Staatsthätigkeit.
1) Verfassung = Staatsbürgerrecht.	1) Vollziehende Gewalt = Indigenat.
2) Ohne Verfassung im engern Sinn = Unterthanschaft.	2) Verwaltung. (Administrative Bevölkerungsordnung.)
	a) amtlicher Organismus = Competenz und Zuständigkeit.
	b) Selbstverwaltungskörper = (Landsassiat, veraltet) — Gemeindebürgerthum und Heimathswesen.

Das ist nun die Grundlage, an welche wir die folgende historische Entwicklung des Rechts der administrativen Ordnung der Bevölkerung anschließen, indem wir uns auf die Verwaltung beschränken, und die drei Begriffe des Staatsbürgerrechts, der Unterthanschaft und des Indigenats der Verfassungslehre überweisen.

Da der Begriff der Verwaltung der deutschen Staatswissenschaft fehlte, so darf es uns wohl nicht wundern, daß auch der Begriff der administrativen Ordnung der Bevölkerung und sein eben so reicher als wichtiger Inhalt nicht zur klaren Vorstellung gediehen ist. Mit richtigem Takt hat allerdings die Theorie das Recht des Staatsbürgerthums und des Indigenats in das sogen. Staatsrecht (sollte heißen Verfassungslehre) aufgenommen, ohne sich dabei über die spezifische Bedeutung des „Unterthans" recht klar zu werden. Allein mit dem Begriffe der Competenz und der Zuständigkeit wußte man zunächst gar nichts anzufangen. Man ließ sie deßhalb einfach da, wo sie historisch sich gebildet hatten und ihre greifbarste Anwendung und Ausbildung fanden, im Gebiet des Processes, und gelangte höchstens zu der Frage nach dem Competenzstreit und -Conflikt, die doch schon auf den allgemeineren Inhalt der Competenz, weit über die Gränzen des gerichtlichen Verfahrens hinaus, hätten hinweisen müssen. Daß nicht bloß eine Competenz für Gerichte, sondern eben so sehr eine solche für Finanzbeamtete und für Verwaltungsorgane bestehe, wußte man recht wohl; allein man wußte nicht sie unterzubringen, da man einerseits keine Vorstellung vom Organismus der vollziehenden Gewalt hatte, und andererseits nicht sah, daß das, was das bürgerliche Recht das Domicil nannte, sein Analogon in der „Zuständigkeit" in Finanz- und Verwaltungssachen habe, und

nichts sei als die allgemeine Zuständigkeit in ihrer speziellen Anwendung auf die Rechtsverwaltung. So mangelte von dieser Seite die erste Bedingung der organischen Auffassung. Nicht weniger, nur in anderer Form, war das der Fall mit der Angehörigkeit an die Selbstverwaltung. Die historische Entwicklung des öffentlichen Rechts, welche den Schwerpunkt in die Entwicklung der Gemeindefreiheit legte, sah in dem Gemeindebürgerthum nur ein Stück Verfassung, und behandelte es daher auch nur bei der Gemeindeordnung je nach dem Standpunkt, den jeder dabei einnahm. Eben deßwegen aber wußte man mit dem Heimathswesen gar nichts aufzustellen. Es vermochte nicht einmal eine feste Kategorie in der Theorie überhaupt zu werden, sondern die darauf bezüglichen Bestimmungen wurden von Einigen überhaupt nicht in die Darstellung des Gemeindewesens aufgenommen, von andern nur beiläufig erwähnt, während sich neben der systematischen Staatslehre ausgezeichnete Werke speziell über das Heimathswesen herausbildeten, wie die von Kries und Bitzer. Das Folgende hat zur Aufgabe, hier nun so weit möglich einen definitiven Boden zu gewinnen.

Das Princip für die historische Entwicklung des Rechts der administrativen Bevölkerungsordnung und ihrer Grundverhältnisse.

(Die Erwerbung des Gemeindebürgerrechts muß von der Zustimmung der Gemeinde, das Heimathsrecht von der Organisationsgewalt abhängig sein. Daher bildet sich das geltende Recht wesentlich erst als System mit dem Auftreten der allgemein staatlichen Verwaltung.)

So einfach sich nun auch im System Begriff und Inhalt der administrativen Bevölkerungsordnung und der in ihr enthaltenen einzelnen Rechtsverhältnisse hinstellen, so ist es doch wahr, daß es keineswegs leicht ist, sich darüber im Einzelnen ein klares Bild zu verschaffen. In der That hat die Geschichte selbst Jahrhunderte gebraucht, ehe sie zu einer festen und durchsichtigen Ordnung in allen diesen Punkten gelangt ist; und als sie ihre große Aufgabe auch hier vollendet, zeigte es sich, daß die Gestalt jener Ordnung hier wie immer bei den verschiedenen Völkern eine wesentlich verschiedene war, namentlich im Gebiete der Ordnung der Selbstverwaltung. Was für die deutsche Bildung gilt, gilt wieder nicht für Frankreich, und die französische wieder nicht für England, von andern Ländern zu schweigen. So erklärt sich schon daraus, wie unsicher die Wissenschaft gegenüber dem selbst noch so unsichern Proceß der positiven Rechtsbildung geblieben ist

Und dennoch ist es keine Frage, daß diese ganze so verschiedenartige Bewegung von einem und demselben Princip beherrscht wird, dessen Verständniß, an sich sehr einfach, zuletzt allein das einfache Verständniß des geltenden Rechts in seiner Besonderheit gibt. Möge es uns verstattet sein, dieß Princip darzulegen, und es aus der Natur

der Elemente, welche die administrative Bevölkerungsordnung selbst bilden, zu entwickeln.

Es ist nämlich zuerst keine Frage, daß die Verwaltung eine feste Ordnung der amtlichen Angehörigkeit in Competenz und Zuständigkeit unbedingt nothwendig macht. Die Herstellung dieser Ordnung ist daher Aufgabe der vollziehenden Gewalt, und diese erzeugt dieselbe durch ihre Organisationsgewalt, welche Competenz und Zuständigkeit, wo kein Gesetz vorhanden ist, durch Verordnungen bestimmt. Die auf diese Weise erzeugte amtliche Ordnung der Bevölkerung würde ebenso, wenn sie allein bestände, einfach auf den Inhalt der geltenden Rechtsbestimmungen zurückzuführen sein, und das für die wirkliche Verwaltung durch die einzelnen Organe allein geltende Princip wäre die durch die Vollziehung der letzteren unbedingt vorgeschriebene Pflicht, die einmal anerkannte Gränze der Competenz und Zuständigkeit auch in Beziehung auf jedes einzelne Individuum und seine Lebensverhältnisse inne zu halten.

Allein ein ganz anderes Princip macht sich für die Selbstverwaltungskörper geltend. Diese haben, da die Angehörigkeit an sie sie zugleich zu Leistungen gegen den Einzelnen verpflichtet, den Grundsatz festgehalten, daß sie als Bedingung für die Aufnahme und mithin für die Angehörigkeit ihre eigene verfassungsmäßige Zustimmung fordern, während bei der amtlichen Angehörigkeit darum von Seiten des Amts keine Rede sein kann.

Das Recht der Angehörigkeit und mit ihm die ganze administrative Ordnung erscheint somit in zwei wesentlich verschiedenen Grundformen. Es sind gleichsam zwei Systeme dieser Ordnung, die sich über die Bevölkerung ausbreiten, und bei denen ein Widerspruch und ein Kampf auf den ersten Blick unvermeidlich ist.

In der That nämlich ist bei aller Verschiedenheit in Form und Recht der Angehörigkeit an Amt und Gemeinde doch der letzte Zweck beider derselbe. Beide bestimmen zwar die formelle Bedingung für die Vollziehung der Verwaltungsaufgaben in Beziehung auf ein Individuum; diese Verwaltungsaufgaben selbst aber sind für alle gleich. Das höhere Wesen des Staats verlangt mithin, daß sie irgendwie unter allen Umständen wirklich vollzogen werden. Wenn daher die Selbstverwaltungskörper — sagen wir lieber gleich zu unserer Klarheit die Gemeinden, vermöge ihres Rechts den Eintritt des Individuums in die Gemeinde, also das Entstehen der Angehörigkeit verweigern, so ist es klar, daß damit diejenigen Verwaltungsaufgaben, welche eben durch die Gemeinden in Beziehung auf den Einzelnen vollzogen werden sollen, die Möglichkeit eben dieser Vollziehung selbst verlieren. Das

aber heißt, daß vermöge jenes Rechts der Gemeinde eine im Wesen des Staats liegende Aufgabe überhaupt nicht mehr vollzogen wird.

Das nun kann der Staat, als ihm widersprechend, nicht dulden. Er muß dafür sorgen, daß die Verwaltungsaufgaben unter allen Umständen vollzogen werden. Es bleiben ihm daher gegenüber jenem Recht der Gemeinde nur zwei Wege. Entweder er muß eine solche Aufgabe überhaupt zur Aufgabe der Staatsverwaltung machen, und sie mithin der Selbstverwaltung entziehen, womit die Gemeindeangehörigkeit als Bedingung zur Aufgabe überhaupt wegfällt, oder er muß die Gemeinde in Beziehung auf diese Aufgabe vermöge seiner Organisationsgewalt verpflichten, die Angehörigkeit unter gewissen Bedingungen anzuerkennen, und damit die Erhaltung jener fraglich gewordenen Aufgabe zu übernehmen. In diesem Falle wird der Selbstverwaltungskörper selbst ein Organ des amtlichen Organismus, und functionirt nur statt des Amtes. In beiden Fällen hat die Gemeindeangehörigkeit ihren wahren Charakter verloren. Sie ist zur Gemeindezuständigkeit geworden. Das scheint klar.

Unter diesen Umständen muß es sich nun allerdings fragen, ob damit überhaupt noch eine Gemeindeangehörigkeit fortbestehen kann, da ja am Ende alle Aufgaben der Gemeinde localisirte Staatsaufgaben, und ihre Vollziehung daher überhaupt nicht mehr von der Zustimmung der Gemeinde abhangen kann. Und in der That ist es eigentlich die Antwort auf diese Frage, welche das Rechtsprincip der administrativen Bevölkerungsordnung zur Entscheidung bringt, indem sie die Gränze zwischen der amtlichen Verwaltung und der Selbstverwaltung in Beziehung auf die Angehörigkeit des Einzelnen bestimmt und damit die Grundlage für die letztere gibt. Ob nämlich eine Gemeinde die in ihren Kreis fallenden Aufgaben vollziehen will, oder nicht, ist überhaupt nicht fraglich. Die Selbstverwaltung besteht ja nicht darin, daß der Selbstverwaltungskörper entscheidet, ob er das Gesetz oder die Verwaltung vollziehen will. Sondern das Wesen derselben erscheint vielmehr in dem Recht, die Organe sich selbst zu wählen, welche die örtliche Vollziehung haben; diese haben dann als vollziehendes Organ der Staatsverwaltung zu funktioniren. Das ist wohl klar. Aber eben aus diesem Satze folgt dann nun auch das Princip für das Recht der Gemeinden, über die Angehörigkeit durch die Zustimmung zur Aufnahme zu entscheiden. Insofern nämlich die Angehörigkeit das Recht des Einzelnen enthält, an der Vollziehung der Verwaltung als Gemeindeglied Theil zu nehmen, also für die Gemeindeverwaltung wählbar und wahlfähig zu sein u. s. w., insofern muß diese Angehörigkeit auf dem freien Beschluß der Gemeinde beruhen. Insofern es sich dagegen

darum handelt, die Angehörigkeit als persönliche Bedingung für die wirkliche Vollziehung der Verwaltungsaufgaben an dem Einzelnen anzuerkennen, ist der Selbstverwaltungskörper ein Organ der vollziehenden Gewalt, und kann grundsätzlich die Angehörigkeit eben so wenig von seiner Zustimmung abhängig machen, als jedes andere Amt.

Wenden wir nun diese an sich sehr einfachen Sätze auf den obigen Inhalt des allgemeinen Begriffs der Gemeindeangehörigkeit, das Gemeindebürgerthum und das Heimathsrecht an, so ergibt sich der folgende Satz aus der Natur der Sache. Nach dem Wesen der Selbstverwaltung muß die Erwerbung des Gemeindebürgerrechts von der Zustimmung der Gemeinde, die Erwerbung des Heimathrechts dagegen nicht von dieser Zustimmung, sondern von den allgemeinen Vorschriften der Organisationsgewalt abhängig sein; und zwar darum, weil der Inhalt des Heimathsrechts das Recht auf Unterstützung durch den Staat vermöge des Organs der Gemeinde ist.

Daraus nun folgt nicht, daß diese Organisationsgewalt die Pflicht zur Unterstützung unbedingt mit der Gemeindeheimath verbinde. Sie hat es z. B. in Frankreich bekanntlich nicht gethan. Aber es folgt, daß sie es thun kann, in der Art wie in Deutschland, oder in der Art wie in England; und daß nur die Zustimmung der Gemeinde dazu nicht nothwendig ist, wie wir das unten im Einzelnen zeigen werden.

Dieser principielle, organische Satz ist nun auch wirklich die Grundlage der Geschichte des Rechts der Gemeindeangehörigkeit geworden; nur muß ein zweiter, nicht minder wichtiger Satz voraufgehen.

Ist dem nämlich so wie wir gesagt, so folgt, daß das Einschreiten der staatlichen Organisationsgewalt an der Stelle der Zustimmung der Gemeinde für die Bestimmung der Angehörigkeit wieder davon abhängt, daß die Staatsverwaltung die bestimmte Frage und das bestimmte Recht, um welches es sich handelt, auch als eine Aufgabe der Staatsverwaltung anerkenne. Denn diese Anerkennung ist ja eben die organische Bedingung für ihr Einschreiten. Diese Anerkennung selbst aber bildet ihrerseits einen Theil des selbstbewußten Auftretens der staatlichen Verwaltung überhaupt, die Erscheinung jenes großen Processes, welcher einen so wichtigen Theil des Lebens von Europa bildet, und vermöge dessen das persönliche, höhere Staatsleben sich in Königthum und Amt als ein selbständiges persönliches Dasein, als einen selbstthätigen Organismus aus der Gesellschaftsordnung heraus entwickelt. Diese Erhebung des Staats, diese Scheidung und Klärung der staatlichen Verwaltung von der örtlichen, diese Organisirung ihrer Herrschaft über die letztere ist die allgemeine Bewegung, in welcher das

allmählige, aber sichere Herausbilden der Gültigkeit des obigen organischen Satzes über amtliche und Gemeindeangehörigkeit eine keineswegs unwichtige Stelle einnimmt. In der That gibt es demnach keine Geschichte der Gemeindeangehörigkeit für sich. Sie ist ein Theil des Ganzen, und kann nur an der Seite der Entwicklung des Amtsrechts dargestellt werden, und die Unsicherheit in der bisherigen theoretischen Auffassung desselben beruht namentlich darauf, daß man sie von der letzteren getrennt gedacht hat. Hält man sie aber in ihrem natürlichen Zusammenhange fest, so ergibt sich folgender Satz als das allgemeine Princip der historischen Entwicklung des Angehörigkeitsrechts innerhalb der Verwaltung überhaupt: „Die für Competenz und Zuständigkeit geltenden Rechtsbestimmungen entwickeln sich mit der bestimmteren Gestaltung des eigentlichen Amtswesens, die für Gemeindeangehörigkeit und Heimathswesen geltenden dagegen mit der Idee der Verwaltung und ihrer Aufgaben.“ Und von diesem Standpunkt aus glauben wir das heutige Recht und sein Verständniß nunmehr leicht klar machen zu können.

Nur müssen wir hier wieder den Standpunkt der vergleichenden Rechtswissenschaft festhalten.

Wenn es einerseits wahr ist, daß die Angehörigkeit der Selbstverwaltung gar nicht recht verständlich werden kann, ohne auf die amtliche Angehörigkeit beständig zurückzugreifen, so ist es andererseits eben so gewiß, daß vermöge des eben aufgestellten allgemeinen Princips die Geschichte und Gestalt der Angehörigkeit überhaupt, oder der administrativen Ordnung der Bevölkerung und ihres Rechts wieder in jedem Lande verschieden ist. Denn der Charakter der inneren Entwicklung der Hauptländer Europas ist ja eben die individuelle Gestalt des Verhältnisses zwischen der staatlichen und der Selbstverwaltung, auf die wir in all diesen Fragen stets zurückgeworfen werden. Es scheint daher, nachdem der allgemeine Standpunkt feststeht, vor allem wichtig, sofort eben auf diese concrete Gestalt zurückzugehen, und nach unserem Plane die Ordnung der Angehörigkeit in den drei großen Culturvölkern zu charakterisiren. Eine Reihe von naheliegenden Gründen wird uns dabei allerdings für das deutsche Recht etwas weitläuftiger hier lassen, und in England und Frankreich wird vieles unaufgelöst bleiben. Aber wir trösten uns damit, daß wohl nur wenig erste Versuche in der Welt ihr Ziel gleich genügend erreicht haben.

Indem wir uns die Charakterisirung der speziell auf das deutsche Recht bezüglichen Literatur vorbehalten, können wir doch nicht umhin, hier eine Bemerkung voraufzusenden. Wir glauben dem Obigen gemäß schon hier sagen zu können, daß in der Beachtung und dem Verständniß des Heimathswesens Kriterium und Maßstab für das Verständniß des Rechts der ganzen administrativen

Ordnung der Bevölkerung gegeben ist; denn erst im Heimathsrecht treten amtliche und Selbstverwaltung einander bestimmt gegenüber. Während man nun aber das Indigenat unter dem Staatsrecht, die Competenz unter der Gerichtsordnung, das Gemeindebürgerrecht unter der Gemeindeordnung behandelt, gibt es für das Heimathswesen gar keine systematische Stelle, wenn man nicht den Begriff der administrativen Bevölkerungsordnung aufnimmt. Eben darum dürfen wir keine regelrechte Behandlung desselben in der deutschen Literatur erwarten; in der That schweigen einige, wie Zachariä, Klüber, Gönner u. s. w. ganz davon, andere wie Zöpfl nehmen es als Moment am Indigenat auf, andere wie Mohl (Präventivjustiz S. 194) sehen nichts als eine Polizeianstalt darin. Es lag nun in dem Wesen des Heimathsrechts, daß es, so wie eine ernsthafte Publicistik des Armenwesens und zwar mit Vergleichung von England und Frankreich entstand, nicht länger bei Seite geschoben werden konnte. In der That hat das Studium des Armenwesens daher auch die eingehende Betrachtung des Heimathswesens hervorgerufen, und hier können wir nicht umhin, zwei Männer in erster Reihe zu stellen, denen wir eine entschiedene Erweiterung unserer Kenntnisse und unseres Gesichtskreises verdanken. Das sind Kries (Die englische Armenpflege, 1863) und Bitzer (Das Recht auf Armenunterstützung und die Freizügigkeit, ein Beitrag zu der Frage des allgemeinen deutschen Heimathsrechts, 1863). Beide haben das letztere gründlich untersucht, die historischen Thatsachen mit aufgenommen, und zugleich für die vergleichende Verwaltungslehre die Bahn gebrochen. Wir werden in Beziehung auf das Armenwesen sie als Hauptquellen festzuhalten haben. Allein im Heimathsrecht sind beide nicht zum Abschluß gelangt, weil sie eben nur in seiner Beziehung zum Armenwesen untersucht haben, und nicht in seiner allgemeineren Bedeutung als organischen Theil der administrativen Bevölkerungsordnung. Das Correlat des Heimathswesens, das Gemeindebürgerrecht, verschwindet ihnen daher, wie den gewöhnlichen staatsrechtlichen Gebieten im Gemeindebürgerrecht das correspondirende Heimathsrecht verschwindet, wie Mohl in seinen Darstellungen des Gemeindewesens (Literatur der Staatswissenschaft II. und III.). Indem wir daher diese unsere höchst achtungswerthen Vorgänger beständig benutzen, müssen wir doch einen andern Standpunkt einnehmen. Wir müssen festhalten, daß das Heimathsrecht jedes einzelnen Staats in der That einen Theil der Gesammtbildung des öffentlichen Rechts der Bevölkerungsordnung ausmacht, und daher auch nur im historischen Zusammenhange mit der letzteren richtig dargestellt werden kann. Wir wollen dieß versuchen.

England, Schottland und Irland.

(Die Selbstverwaltungskörper als Grundlage der administrativen Ordnung der Bevölkerung. Die Stellung der Gerichte und ihre Aufgabe. Begriff und Inhalt des Verwaltungsbürgerrechts. Die Verschiedenheit des Heimathsrechts in England, Schottland und Irland.)

Vielleicht in keinem Lande der Welt sind die Grundsätze, welche die administrative Ordnung der Bevölkerung bestimmen, so früh und

so klar, namentlich in Beziehung auf das Heimathswesen entwickelt, als in Großbritannien. Aber freilich muß man hier einen andern Maßstab anlegen als auf dem Continent. Man kann jedoch sagen, daß wenn die Principien der administrativen Bevölkerungsordnung in ihren beiden großen Anordnungen, der amtlichen und der Selbstverwaltung klar sind, damit auch das ganze englische Staatswesen gegeben ist. Zugleich aber muß man hinzufügen, daß die Individualität der drei großbritannischen Königreiche trotz der Gemeinschaft des Staatslebens sich auch hier zeigt, und der Punkt, wo sie auftritt, ist das Heimathwesen.

Wir müssen, um das klar zu machen, uns wenigstens zum Theil an dasjenige anschließen, was wir in der Lehre von der vollziehenden Gewalt über England gesagt haben.

Das Princip und Recht der freien Persönlichkeit, das sich die angelsächsische Race mitten unter allen Stürmen erhalten hat, hält zugleich den Grundsatz fest, daß dasjenige, was wir die Aufgabe der Verwaltung nennen, nicht wie auf dem Continent, Sache der amtlichen „Obrigkeit," sondern Sache der Genossenschaften der freien Männer sei. Der Amtsorganismus ist in England niemals die verwaltende Gewalt geworden. Die Stellung des Staats zum Volke und namentlich zur Verwaltung in demselben ist daher eine specifisch andere; auf ihr beruht auch die ganze administrative Ordnung der Bevölkerung, und hat sich von ihr aus zu einem so einfachen System entwickelt, wie es vielleicht gar kein anderes in Europa gibt. Die einzige Schwierigkeit seines Verständnisses beruht nur in der tiefen Verschiedenheit von denen des Continents.

In Großbritannien hat nämlich mit wenigen Ausnahmen der amtliche Staat mit der Finanzverwaltung und der Verwaltung des Innern nichts zu thun, sondern er gibt nur die Gesetze, und es ist dann Sache der Selbstverwaltungskörper, diese Gesetze durch ihren eigenen Organismus zu vollziehen. Die Vollziehung der Gesetze durch denselben wird endlich nicht gesichert durch eine Oberaufsicht, wie wir das Wesen derselben in der vollziehenden Gewalt bestimmt haben, sondern durch das Recht jedes Einzelnen, die Selbstverwaltungskörper vor dem Gerichte zu verklagen. Die Harmonie zwischen Gesetzgebung und Verwaltung wird daher, ohne Beschwerderecht, nur durch das Klagrecht, und somit durch die Function des Gerichts hergestellt.

Daraus nun ergibt sich die Grundlage der Ordnung der Bevölkerung.

Großbritannien hat nämlich demgemäß, im Gegensatze zum Continent, mit Ausnahme weniger und meist ganz spezieller Fällen keine

amtliche Competenz und Zuständigkeit in Finanz- und Innerer Verwaltung. Seine Competenz und Zuständigkeit beschränkt sich auf die gerichtliche. Diese aber ist wieder von der continentalen dadurch verschieden, daß sie sich nicht etwa bloß auf die Rechtsverhältnisse bezieht, welche zwischen den Einzelnen vorkommen, sondern sie umfaßt eben so sehr die Selbstverwaltungskörper in Beziehung auf ihre Verwaltungsthätigkeit. Das Recht des auf diese Weise die Vollziehung des Staatswillens ordnenden Organismus der Gerichte beruht mithin darauf, daß der letztere nur das Gesetz zur Ausführung bringt, wie das bürgerliche und Strafgericht auf dem Continent. Eine Competenz und Zuständigkeit der Staatsdiener für Verordnungen im Sinne des Continents gibt es nicht; nur der Richter darf im Namen des Gesetzes Gehorsam fordern. Die administrative Ordnung der Bevölkerung ist daher in Beziehung auf die amtliche Verwaltung mit wenigen Ausnahmen eine rein gerichtliche.

Dem nun entspricht der zweite Grundsatz, daß, da die amtliche Verwaltung die Verwaltungsaufgaben nicht vollzieht, sondern die Selbstverwaltungskörper dieselbe unter gerichtlicher Haftung zu vollziehen haben, die Ordnung der Bevölkerung in Beziehung auf die innere Verwaltung in der Ordnung der Selbstverwaltungskörper gegeben ist. Auf dem Continent ist nun die Grundform der letzteren, wie wir früher gezeigt haben, die Ortsgemeinde. Es ist daher leicht erklärlich, daß man sich die englische Selbstverwaltung als ein System von Ortsgemeinden gedacht hat, und daher geneigt ist, auf die englische Selbstverwaltung den Begriff der Gemeindeangehörigkeit und des Gemeindebürgerrechts des Continents anzuwenden. Und darin liegt der Grund fast aller Unklarheit über die Verhältnisse der englischen Selbstverwaltung.

In der That muß man sich daran gewöhnen, den Begriff, das Recht und die Bedeutung der Ortsgemeinde in England als ganz untergeordnet zu betrachten, und sich daher vor der Anwendung des Begriffs der continentalen Gemeindeangehörigkeit auf englische Verhältnisse zu hüten. Wir haben schon im ersten Band gezeigt, daß man an die Stelle des ersteren in England Begriff, Recht und Gestalt der Verwaltungsgemeinde zu setzen hat. Das Wesen der Ortsgemeinde, auf dem ganzen Continent, historisch begründet, besteht nämlich darin, daß sie die Gesammtheit aller Aufgaben der Verwaltung innerhalb ihrer örtlichen Gränzen zu verwalten hat. Die englische Verwaltungsgemeinde ist dagegen die, für einen bestimmten Verwaltungszweck vereinigte, und innerhalb ihrer örtlichen Gränzen für die Erfüllung dieser gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben haftende Genossenschaft. Das Wesen der englischen Verwaltungsgemeinde

besteht dann darin, daß, während die continentale Verwaltungsgemeinde diese Haftung durch ihre Stellung unter der Oberaufsicht der amtlichen Verwaltung erfüllt, bei der englischen dieselbe als eine bürgerlich rechtliche, durch das Gericht zu erzwingende anerkannt wird.

Das was wir als Gemeindeangehörigkeit auf dem Continent setzen, ist daher in England die Verpflichtung des Einzelnen, an der Erfüllung jenes Verwaltungszweckes Theil zu nehmen und mit für diese Erfüllung zu haften, während dem continentalen Heimathswesen das eventuell durch bürgerliche Klage geltend zu machende Recht des Einzelnen entspricht, daß die Vollziehung jener Verwaltungsaufgaben auch auf ihn Anwendung finde.

Daraus folgt, daß das, dem continentalen Gemeindebürgerrecht Entsprechende in England nicht bloß in der Gemeindeangehörigkeit gegeben sein kann, da die Verwaltungsgemeinde als Verwaltungsorgan mit ihren eigenen Mitteln die Aufgaben der Verwaltung zu erfüllen hat. Sondern die Theilnahme an der vollziehenden Verwaltung durch Wahl und Wahlfähigkeit ist von selbst durch die Theilnahme an den Leistungen gegeben, durch welche die Verwaltungsgemeinde die ihr obliegenden Aufgaben der Verwaltung ins Leben ruft. Diese Theilnahme sind eben die Steuern. Die Selbstverwaltung der englischen Verwaltungsgemeinde ist daher ohne die Selbstbesteuerung gar nicht zu denken, wie wir das schon früher gezeigt haben. Die individuelle Theilnahme an dieser Selbstverwaltung aber hat damit auch ihre durchaus einfache Bedingung erhalten. Mit dem Aufenthalt in der Verwaltungsgemeinde tritt die Verpflichtung zur Theilnahme an der Steuer ein. Sowie diese Steuer wirklich bezahlt wird, ist auch die Theilnahme an der Verwaltung Selbstfolge. Und so ergibt sich das, dem continentalen Gemeindebürgerrecht Entsprechende für England. Mit der Steuer für eine bestimmte Verwaltungsaufgabe an die bestimmte Verwaltungsgemeinde wird der Einzelne ohne Weiteres Bürger dieser Verwaltungsgemeinde. Wir glauben, daß wir dies Verhältniß, dem Gemeindebürgerrecht entsprechend, am besten das Verwaltungsbürgerrecht nennen (paying scot and bearing lot).

Da nun auf diese Weise die ganze innere Verwaltung in den Händen dieser Verwaltungsgemeinden ist, so hat der Satz, daß jeder Engländer einer Gemeinde angehören solle, eigentlich gar keinen Sinn. Denn das werde so viel heißen, als die nutzlose Tautologie, daß die innere Verwaltung vollzogen werden muß — deren Voraussetzung ja eben das Angehören an die betreffenden Verwaltungsgemeinden ist. Es kann daher der englischen Gesetzgebung auch nie einfallen, einen solchen Satz erst gesetzlich auszusprechen. — Und da

ferner die verschiedenen Aufgaben durch die Selbstbesteurung vollzogen werden müssen, so hat auch der Angehörige gar kein Recht darauf, etwa nicht Bürger seiner Verwaltungsgemeinde werden zu wollen. So wie er sich in derselben aufhält und zahlen kann, so muß er zahlen, wie gegenüber dem Staat. Er wird daher in die Verwaltungsgemeinde nicht etwa aufgenommen, wie auf dem Continent, sondern er wird einbezogen. Es ist dann seine Sache, seine Wahlrechte auszuüben oder nicht. — Endlich ist es selbstverständlich, daß jeder nicht etwa bloß nur Bürger Einer Gemeinde sein, und nur in Einer seine Stimme abgeben kann, sondern er ist ohne weiteres Verwaltungsbürger in allen Körpern, in denen er die Lasten derselben mitträgt. Alle diese Sätze, welche das Gebiet der Angehörigkeit in England bestimmen, ergeben sich, denken wir, einfach aus dem Unterschiede zwischen Orts- und Verwaltungsgemeinde. —

Dies nun sind die Grundlagen, von denen aus sich auch der Begriff und die Gestalt der englischen Armenheimath, wie wir glauben, leicht erklärt. Es mag uns zu dem Ende erlaubt sein, hier noch einen Blick auf den allgemeinen Bildungsproceß der englischen Verwaltungsgemeinden zu werfen.

Das System und die Vertheilung jener Verwaltungsgemeinden kann sich nämlich offenbar auf zwei Wegen bilden, die freilich mit einander beständig auf das Engste in Berührung treten. Es kann nämlich eine beliebige Genossenschaft sich selbst einen speciellen Verwaltungszweck innerhalb ihrer örtlichen Gränzen setzen — die örtliche Begränzung ist es, welche sie vom Verein unterscheidet — oder es kann das Gesetz die Gesammtheit der Bewohner innerhalb örtlicher Gränzen zur Vollziehung einer solchen Aufgabe verpflichten. Die Natur der Sache bringt es dabei mit sich, daß da, wo für Einen Zweck bereits eine Gemeinschaft oder eine Verwaltungsgemeinde besteht, das Gesetz sich für andere Verwaltungszwecke wohl auch der Regel nach an diese schon bestehende Gemeinschaft anschließen wird. Und eben so natürlich ist es, daß auch die für den ersten Zweck, aus dem sich die Gemeinschaft gebildet hat, auferlegten und vertheilten Steuern gleichfalls für die Selbstbesteurung der folgenden Zwecke zum Grunde gelegt werden. So wird es sich allerdings von selbst machen, daß die erste Verwaltungsgemeinde den Körper und die Gränzen für die folgenden abgeben wird, so daß auf diese Weise ein Verhältniß entsteht, in welchem eine und dieselbe Verwaltungsgemeinde eine ganze Reihe von Verwaltungszwecken zu erfüllen hat, und sich damit der continentalen Ortsgemeinde nähert. Das ist nun in der That in England der Fall gewesen. Die ursprüngliche Verwaltungsgemeinde war das Parish, das

Kirchspiel. Allmählig übernahm dieselbe die übrigen localen Verwaltungsaufgaben, und ward somit allerdings die Grundform der Selbstverwaltung. Allein die Selbständigkeit der Verwaltungsaufgaben, und damit die ursprüngliche Idee der Verwaltungsgemeinde erhält sich bis zum gegenwärtigen Augenblicke in den Formen der Steuern, die nicht wie auf dem Continent als Besteurung der Gemeinde als solcher, sondern als eben so viel selbständige Steuerarten auftreten, als die Gemeinde Zwecke hat. Daß sich die meisten in Steuerobject, Steuereinheit und Steuerfuß nach der Hauptsteuer conformiren, ist zwar natürlich und daher auch ganz von selbst entstanden, aber weder nothwendig noch allgemein.

Das ist nun die allgemeine Grundlage für die Bildung des geltenden Heimathsrechts in England geworden.

Zu den großen Zwecken nämlich, welche im Wesen des Staats liegen, und daher nach englischem Princip von diesen Verwaltungsgemeinden in irgendeiner Weise erfüllt werden mußten, gehört nun unzweifelhaft die Armenunterstützung. Sie unterscheidet sich von allen anderen Leistungen der Verwaltung dadurch, daß sie stets ein einzelnes Individuum zum Object hat, und daher auch in diesem einzelnen Individuum ganz bestimmte rechtliche Voraussetzungen fordert. Das Armenwesen nun, dessen Princip und Darstellung der Verwaltung der Gesellschaft angehört, hat in der ganzen christlich germanischen Welt sich ursprünglich an die Kirche angeschlossen. Der Einfluß der Kirche auf seine Verwaltung bestand zunächst und vor allem darin, das Princip einer sittlichen Pflicht eines kirchlichen Körpers zur gemeinschaftlichen Unterstützung der diesem Körper angehörigen Armen festzustellen. Jener Körper war in England das Kirchspiel, das parish — also gleich anfangs nicht die Ortsgemeinde des Continents, sondern die kirchliche Verwaltungsgemeinde, ein Unterschied, der für das ganze Armenwesen natürlich von höchster Bedeutung werden mußte. Ehe sich daher noch der Staat in irgend einer Weise mit der socialen Verwaltung des Armenwesens abgab, war dasselbe schon eine Aufgabe der Selbstverwaltung für das Kirchspiel geworden, ohne daß dies ausdrücklich ausgesprochen, oder von irgend jemand bezweifelt worden wäre. Nur waren das Maß und die Ordnung in dieser Unterstützung, oder die wirkliche Verwaltung der Armenpflege, natürlich in dieser Epoche noch ganz den Kirchenvorständen und der Versammlung der Kirchenbürger (der vestry) überlassen.

Da trat nun, in Schottland im 16., in England im 17., in Irland allerdings erst im 19. Jahrhundert der Grundsatz gesetzlich ins Leben, daß die Verwaltung der Armenpflege eine staatliche Pflicht

für das Kirchspiel sei. Das Kirchspiel ward damit zu einer gesetzlich geordneten Verwaltungsgemeinde speciell für das Armenwesen. Es hatte die Pflicht, die Aufgaben der staatlichen Verwaltung als Selbstverwaltungskörper zu übernehmen. Die Art wie dies geschah, die Folgen die es für das Armenwesen hatte, gehören der Armenverwaltung an. Allein mit der Aufstellung dieser ersten, in der Geschichte vorkommenden reinen Verwaltungsgemeinde mit Verwaltungsbürgerrecht und gesetzlicher Selbstbesteurung, als welche wir das Armenkirchspiel der Armenakte von 1601 (39 Elis.) bezeichnen müssen, trat nun natürlich auch die zweite Frage auf, gegen welche Individuen diese Verwaltungsgemeinden nun zur Armenpflege verpflichtet sein solle. Und hier zeigte es sich nun bald, daß diese Verpflichtung einen anderen Charakter habe, als die freie Uebernahme von Staatsaufgaben. Indem der Staat die Armenhülfe als staatliche Aufgabe erklärt, nimmt dasjenige Organ, welches diese Aufgabe vollzieht, den Charakter eines amtlichen Organs an. Es kann als solches nicht mehr frei beschließen, ob und gegen wen es seine Funktionen erfüllen will. Es wird ihm, wie es das organische Wesen des Amts fordert, seine Competenz als Pflicht, vermöge der Organisationsgewalt, vorgeschrieben, und der Einzelne hat ein Recht darauf, daß dies Organ, obgleich es ein Selbstverwaltungskörper ist, gleich wie ein Amt jene Pflicht ihm gegenüber erfülle. Oder, es entsteht der Begriff und das Recht der Zuständigkeit für die gesetzlich vorgeschriebene Pflicht der Armenunterstützung. Ist das nun aber der Fall, so muß natürlich auch das Gesetz die Bedingungen und Gränzen dieser Zuständigkeit regeln, das ist, dem Einzelnen ein persönliches Recht auf die Armenunterstützung einer bestimmten Armenverwaltungsgemeinde (oder eines bestimmten Kirchspiels) geben. Und dies Recht nennen wir das Heimathsrecht.

Auf diese Weise nun hat sich der unbestimmte und allgemeine Begriff der Angehörigkeit zuerst in England durch die Armengesetzgebung in seine beiden großen Bestandtheile oder Elemente aufgelöst, obgleich wir hier keiner Orts-, sondern nur einer Verwaltungsgemeinde begegnen. Der erste ist der des Verwaltungs-(Gemeinde) bürgerthums, als Recht und Pflicht zur Theilnahme an der Selbstverwaltung und Steuern, der zweite ist der des Heimathswesens, als Pflicht der Verwaltungsgemeinde und Recht des Einzelnen auf individuelle Vollziehung der staatlichen Armenverwaltung.

Natürlich war diese Unterscheidung, und die Nothwendigkeit, für dies Heimathswesen ein eigenes Rechtssystem aufzustellen, nicht gleich anfangs klar. Man mußte erst erfahren, daß das „Angehören“ eine

sehr große Menge von Zuständen umfaßt, von der bloßen Durchreise bis zum erblichen Besitz eines Grundbesitzes innerhalb der Verwaltungsgemeinde. Jeder dieser Zustände begründete irgend ein Verhältniß zur Verwaltungsthätigkeit; selbst der augenblickliche und rein zufällige Aufenthalt erzeugte ja das Recht auf sicherheitspolizeilichen Schutz, die Zuständigkeit vor Gericht bei geschlossenem Vertrage, und anderes. Die Frage war daher bald die, welche persönlichen Verhältnisse den Einzelnen die Zuständigkeit für die örtliche Armenverwaltung, oder das Heimathsrecht geben sollten. Diese Frage mußte die Organisationsgewalt entscheiden, und daraus entstand nun neben der Armenverwaltungsgesetzgebung Englands die erste Armenzuständigkeitsgesetzgebung, oder die erste Gestalt des gesetzlichen Heimathsrechts.

Dieses Heimathsrecht hat nun seine Geschichte, und der Charakter dieser Geschichte des englischen Heimathsrechts, wesentlich von dem des Continents unterschieden, besteht darin, daß er sich eben naturgemäß an die Geschichte der Armenverwaltungsgemeinde anschließt, während das Heimathsrecht Frankreichs von der Geschichte der amtlichen Competenz und Organisation, das Heimathsrecht Deutschlands von der Geschichte der Ortsgemeinde abhängt. Es ist von entscheidender Wichtigkeit dies festzuhalten. Das einzige, was uns in der sonst musterhaften Darstellung von Kries mangelt, ist eben dieses richtige Verständniß des Heimathsrechts in England, das ihm ganz deutlich vorschwebt, ohne daß er zur definitiven Formulirung gelangte (S. 97). Bitzer hat es bei weitem nicht so gut verstanden.

Sechzig Jahre nach der Akte von Elisabeth erkannte man nämlich, daß man, um die entscheidenden technischen Ausdrücke jetzt zu gebrauchen, der Armenverwaltungsgemeinde die Bestimmung ihrer, sie zur Unterstützung verpflichtenden Competenz zwar nicht selbst überlassen, aber auch die Armenzuständigkeit nicht bloß mit der einfachen Thatsache des Aufenthalts verbinden könne. Das Parlament gab daher ein (organisatorisches) Gesetz, das, obgleich die Elemente desselben so naturgemäß sind, daß sie sich in der ganzen Welt wiederfinden und daher auch vor diesem Gesetz anerkannt sind, doch durch die Klarheit seiner Bestimmungen, namentlich aber durch seine Verbindung mit der Anerkennung der staatlichen Armenverwaltung als Aufgabe der Selbstverwaltung, als das Grundgesetz alles Heimathsrechts angesehen werden muß. Das war die Akte 14. Charl. II. C. 12 oder die sogen. Law of Settlement, oder Settlement-Act. Dies Gesetz hatte mit der Armenverwaltung gar nichts zu thun, sondern nur mit der administrativen Bevölkerungsordnung in specieller Beziehung auf die Armenverwaltung. Darnach war die Zuständigkeit für die Armenpflege in einem Kirchspiel

erworben 1) durch Geburt, 2) durch Grundbesitz, 3) durch Aufenthalt, Dienst- oder Lehrlingsverhältniß in 40 Tagen. Da aber dieser Erwerb für den Einzelnen die Verpflichtung für das Ganze enthielt, ihm für das ganze Leben die Armenunterstützung zu geben, so war es gerecht, die Belastung mit dieser Verpflichtung nicht durch die bloße willkürliche und zufällige Thatsache des Aufenthalts, also durch die Willkür des Einzelnen, erzeugen zu lassen. Daraus entstand der Satz, der für Europa maßgebend ward, daß die Bedingung für den Erwerb dieser Zuständigkeit in dem Vorhandensein der Erwerbsfähigkeit, also in diejenige Bedingung gesetzt werden solle, welche eben den Erwerb des Heimathsrechts als solchen werthlos für den Erwerber machte. Die Settlement-Act bestimmte demgemäß, daß auf Antrag der Kirchspielsbeamten zwei Friedensrichter ermächtigt sein sollten, jede Person, die dem Kirchspiel zur Last zu fallen drohte, binnen jener 40 Tage in ihre bisherige gesetzliche Heimath zurückzuschicken (to remove, woher die Settlement-Act auch wohl Removal-Act heißt). Um endlich den freien Verkehr nicht zu stören, sollte die Erhaltung des bisherigen Heimathsrechts durch einen Heimathschein, den der Arbeiter mit sich führte, auch über vierzig Tage hinaus gültig sein.

Wir haben diesen ganzen Gang der Entwicklung nicht bloß darum weitläuftiger gegeben, weil er sonst gewöhnlich nicht klar aufgefaßt worden ist, sondern auch wesentlich darum, weil er den Grundzug für die Armenzuständigkeit jeder gezwungenen Armenpflege in Europa gebildet hat, und ewig bilden wird. Man kann sehr verschiedener Ansicht darüber sein, ob es richtig oder falsch ist, staatliche Armenunterstützung einzuführen. Allein wenn man sie will, gleichviel in welcher Form, so wird das Princip des Heimathsrechts unbedingt im Wesentlichen das der Settlement-Act sein müssen. Und dies Princip besteht darin, die Zuständigkeit des Besitzlosen in Beziehung auf das Armenwesen so viel als möglich auf die natürliche Heimath, das ist die durch Geburt erworbene, zurückzuwerfen, und den wirthschaftlichen Aufenthalt zwar in allen übrigen Functionen der Verwaltung, aber so wenig als möglich im Gebiete der Armenverwaltung zur Zuständigkeit werden zu lassen. Die Willkür oder das Interesse des Besitzlosen soll vermöge der einfachen Thatsache des Aufenthalts keine Armenzuständigkeit, das ist kein Heimathsrecht geben. Um dieß zu gewinnen, wird vielmehr gefordert, daß der Ankömmling entweder seine wirthschaftliche Selbständigkeit durch Erwerb eines Grundbesitzes selbst bestätige, oder daß die Gemeinde — gleichviel ob Orts- oder Verwaltungsgemeinde — das Vorhandensein derselben freiwillig anerkenne. Diese Principien können nur da beseitigt werden, wo

entweder gar keine Armenpflicht vorhanden ist, oder der Staat als Ganzes sie übernimmt. Und denselben Sätzen und Gesetzen werden wir in Deutschland wieder begegnen.

Das ist das erste Ergebniß dieses Processes. An dasselbe aber schließt sich sofort ein zweites. Jene Beschränkung der Zuständigkeit erscheint nämlich alsbald als eine Beschränkung der persönlichen Freiheit in der örtlichen Bewegung. Im Anfange nun wird diese letztere wenig empfunden, denn die Arbeiter reisen mit Heimathschein, und den Besitzenden nimmt jede Verwaltung gern auf. Allein das Hemmniß, das in der Erreichung der erstern liegt, wird in dem Grade für die richtige Vertheilung der Arbeitskräfte drückender, als die letztere ungleicher wird. So entstand, nach mehrern scharfen Heimathbestimmungen, der wichtige Versuch, die Anwendung der Heimathscheine zu erweitern (8. 9. Will. III. c. 30. Kries §. 25), der aber nur unbefriedigende Erfolge zeigte, die namentlich von Coode (Report to the Poor Law Board on the Law of Settlement and Removal of the Poor 1831 S. 56 und 66) stark hervorgehoben werden. Man ging daher 1795 einen Schritt weiter, und bestimmte, daß die Ausweisung der nicht heimathberechtigten Arbeiter nicht auf die bloße Besorgniß, sondern erst bei wirklichem Eintreten der Hülfsbedürftigkeit berechtigt sein solle (Knies S. 607) wobei man den Widerspruch beging zu setzen, daß ein Nichtbesitzender sich zwar allenthalben aufhalten dürfe so lange er wolle, aber durch den bloßen Aufenthalt überhaupt kein Heimathsrecht gewinne (35 G. III. c. 101); die Acte (4. 5. Will. IV. 76) von 1834 fügte dann hinzu, daß die einjährige auch vertragsmäßige Dienstzeit kein Heimathsrecht geben solle (Kries S. 105). Alle diese Gesetze hatten nun gemeinschaftlich den Erfolg den Kries (S. 109) ganz richtig bezeichnet, daß der Nichtbesitzende in die Unmöglichkeit kam, sich überhaupt eine andere Heimath zu erwerben, als diejenige, „die er sich durch Geburt oder Lehrzeit einmal erworben," also die natürliche Heimath. So erfüllte sich hier das Gesetz, von dem wir eben gesprochen. Die Arbeit war als Grundlage des Volksreichthums von Wissenschaft und Praxis anerkannt, und doch gesetzlich von dem Erwerbe der Heimath ausgeschlossen.

Dieser Zustand, obwohl die strenge Consequenz der Grundlagen, die wir bezeichnet haben, diese grundsätzliche wirthschaftliche Heimathslosigkeit der Nichtbesitzenden und die ausschließliche Geltung der natürlichen Heimath für sie, war denn doch ein zu tiefer Widerspruch, als daß er lange hätte ertragen werden können.

Um nun das gegenwärtige Heimathsrecht, das sich daraus bildete, richtig zu beurtheilen, muß man hier einen zweiten Proceß ins Auge fassen, der sich allerdings zunächst auf die Armenverwaltung

bezog, aber zugleich für die Armenzuständigkeit entscheidend ward. Das war die Umgestaltung der alten Armenverwaltungsgemeinde der Parish, in die neue, die Union, die zum Zweck der Herstellung der Arbeitshäuser vor sich ging. Allerdings gehört die Frage nach den Workhouses nicht hierher; allein ihr indirekter Einfluß auf das Heimathswesen bestand darin, daß die neue Verwaltungsgemeinde mit ihren größeren Mitteln und ihren weiteren Gränzen an Kraft gewann, die Armenlasten zu übernehmen, und daher den Erwerb der Heimath auch ohne Besitz leichter zulassen konnte. Während bis dahin England dem Continent vorausgegangen, konnte es jetzt im Heimathsrecht demselben folgen. Zuerst brachte Robert Peel das Gesetz durch, daß „Arbeiter, die fünf Jahre ununterbrochen an Einem Orte ohne Armenhülfe sich aufgehalten, zwar nicht das Heimathsrecht gewinnen (nicht settled), wohl aber nicht ausweisbar sind." Diese Akte (9. 10. Vict. c. 66. 1846) diese sogen. Irremoveable Paupers-Act war eine halbe Maßregel, denn verließ der Arbeiter diesen Aufenthalt, so war seine Nichtausweisbarkeit gebrochen, und seine Lage ganz die frühere. Daher nahm das Parlament schon im folgenden Jahre die sogen. Bodkins-Act (10. 11. Vict. c. 110) an, nach welcher die nicht ausweisbaren, aber doch auch nicht heimathberechtigten Armen nicht mehr von der Parish, in der sie sich aufhalten, sondern von der Union, der dieß Kirchspiel angehört, im Falle der Armuth unterstützt werden sollten. (Kries §. 26). Auch das ist offenbar nur eine unfertige Maßregel, und der Kampf über das Heimathsrecht wird so lange in England fortbestehen, bis das ganze Heimathsrecht auf die Union als wahre Armenverwaltungsgemeinde zurückgeführt sein wird. Kries hat die verschiedenen Bestrebungen und Gründe trefflich dargestellt. Es scheint kein Zweifel, worin der Charakter der Bewegung dieser Rechtsbildung in England liegt, und das scheint Bitzer gefühlt zu haben. Wir wollen die Sache hervorheben, obgleich sie eigentlich erst zur Armenverwaltung gehört. Die staatliche Verpflichtung zur Armenunterstützung einmal angenommen, müssen natürlich Competenz und Zuständigkeit sich gegenseitig decken und erfüllen; und das ist es, was in England fehlt. Competent oder gesetzlich verpflichtet, sind hier zwei Gemeinden, der Parish und die Union; zuständig ist dagegen der Arme im Grunde nur noch bei der Parish, obgleich die Union 1834 hergestellt wurde, weil eben die gesetzliche Competenz der Parish eine zu schwere Last aufbürdete. Hier liegt der formale Fehler im Heimathswesen Englands, und leicht verständlich scheint er wohl zu sein. Einen andern Standpunkt nimmt Schottland ein.

Wir dürfen auch in Beziehung auf Schottland auf die Darstellung

von Kries hinweisen, der den Ruhm hat, zuerst den wesentlichen Unterschied zwischen Schottland und England erkannt und hervorgehoben zu haben, der auch dem sonst umsichtigen Bitzer gänzlich entgangen ist. Während in England die Armenunterstützung unbedingte Staatspflicht ist, ist das Verhältniß in Schottland dadurch anders, daß — was merkwürdigerweise Kries nicht gesehen hat, der Begriff der Armuth ein anderer ist als in England, und dadurch sich das Heimathwesen anders gestaltet. In England ist arm gleich nothleidend sein, in Schottland ist arm gleich erwerbsunfähig sein. Schottland hat daher zwei Kategorien der Armuth, eigentliche Armuth und bloße Erwerbslosigkeit. Und nur für die eigentliche Armuth, die auf Erwerbsunfähigkeit beruht, übernimmt die Verwaltung die Pflicht, eine Unterstützung zu geben. Daher denn ist von jeher auch das Princip für den Erwerb des Heimathsrechts ein ganz anderes als in England. Da nämlich der Erwerbsfähige keinen gesetzlichen Anspruch auf Armenunterstützung hatte, so ward der Erwerb der Heimath hier viel leichter, und schon die Armenakte von Jakob II. 1576 bestimmt, daß neben der Geburt ein siebenjähriger Aufenthalt das Heimathsrecht geben solle. Die Entscheidung aber darüber, ob eine Person wirklich erwerbsunfähig sei oder nicht, ward auch hier Sache der Gerichte, bis sich der Grundsatz Geltung verschaffte, daß jede Person bis zum 14. und nach dem 70. Jahre als erwerbsunfähig und daher als unterstützungsberechtigt anzusehen sei. Keine arbeitsfähige Person hat einen gesetzlichen Anspruch auf Unterstützung, und also keine Armenheimath, und noch jetzt unterscheidet das höchste Gericht in Edinburgh, die Court of session, ob eine Person arbeitsfähig sei oder nicht. Alle übrigen Punkte gehören der Armenverwaltung, und nicht dem Heimathsrecht. Die neueste Gesetzgebung vom 4. August 1845, 8. 9. Vict. 83. hat in dieser Beziehung nichts geändert. — Man sieht hier den tiefen Unterschied von England sogleich in dem Erwerb des Heimathsrechts durch Aufenthalt, oder in der Anerkennung der wirthschaftlichen Heimath neben der natürlichen, als natürliche Consequenz der Aufstellung des Unterschiedes zwischen arm und nothleidend. Es ist nicht richtig, wenn Kries meint, daß die Armenpflege keine staatliche Pflicht, ausgeübt durch die Armengemeinde oder das Kirchspiel, sei. Für den Erwerbsunfähigen ist sie es eben so gut als in England, und sie wird hier wie dort durch gerichtlichen Spruch dazu angehalten. Nur die Armenunterstützung der noch Erwerbsfähigen ist es nicht, und darauf beruht der Charakter des schottischen Armenwesens, den wir zum Theil in Deutschland wieder finden. (Kries, §. 35—40.)

Was endlich Irland betrifft, so beruht die neue Armenordnung

einfach auf dem Heimathsrecht zur Union statt zum Kirchspiel, was nicht bloß durch die Verhältnisse Irlands an und für sich motivirt war, sondern sich auch als praktisch richtig erwiesen hat. (Kries, §. 55 ff.)

Faßt man nun diese Sätze zusammen, so ergibt sich für die administrative Ordnung der Bevölkerung in Großbritannien folgendes Resultat.

Die Competenzen und Zuständigkeiten beruhen für die Aufgaben der Verwaltung der Finanzen und des Innern wesentlich auf der Verwaltungsgemeinde, für die Gerichte und ihre juristische sowie ihre verfassungsmäßige Funktion auf den Grundsätzen der gerichtlichen Competenz. Das Gemeindebürgerrecht ist bedingt durch Theilnahme an den Verwaltungssteuern und erscheint als Verwaltungsbürgerrecht, das durch die bloße Theilnahme an den Steuern gegeben ist. Das Heimathsrecht dagegen ist wie gezeigt ein anderes in England, in Schottland, und in Irland.

Frankreich.

(Das allgemeine Staatsbürger- und Wahlrecht nimmt das Verwaltungs- und Gemeindebürgerrecht, die amtliche Competenz und Zuständigkeit das Heimathsrecht in sich auf, so daß mit sehr unbedeutenden Ausnahmen die ganze Angehörigkeit an die Selbstverwaltung im Wahlrecht und Domicile untergeht.)

Wir glauben für unsern Gegenstand das frühere Recht der französischen administrativen Bevölkerungsordnung um so mehr weglassen zu können, als gerade auf diesem Punkt der Bruch, den die Revolution hervorgerufen hat, am durchgreifendsten gewesen ist. Während auf den meisten andern Gebieten das ancien régime denn doch vieles erklärt und vieles aus ihm sich erhalten hat, wird in dem Bevölkerungsrecht geradezu alles durch das staatsrechtliche Princip der neuen Staatsordnung bedingt, und indem wir für die früheren Zustände daher auf den Charakter des deutschen Bevölkerungsrechts zurückweisen, wollen wir versuchen, die neue, seit der Revolution in Frankreich geltende Ordnung in ihren Grundzügen darzulegen.

Auch hier müssen wir, wie bei England, das Wesen in dem Inhalt der amtlichen und Selbstverwaltung, wie es sich in Frankreich organisirt hat, aus unserer Lehre von der vollziehenden Gewalt hinübernehmen, denn nur durch diese sind die französischen Zustände klar zu machen, während andererseits die Anwendung der Begriffe von Zuständigkeit, Gemeindebürgerrecht und Heimathswesen wieder viel dazu beitragen, uns über das organische Wesen der französischen Begriffe aufzuklären.

Wir haben gezeigt, wie das große Princip der staatsbürgerlichen

Gesellschaft, die völlige rechtliche Gleichheit aller Persönlichkeit, praktisch sich als die durchgreifend gleichartige Thätigkeit der Gesetzgebungs- und der Vollziehungsorgane auf jedem Punkte des französischen Lebens zeigte, und wie dieß die Centralisation der Verwaltung, und ihr entsprechend die Vernichtung der Selbstthätigkeit der Selbstverwaltung zur Folge hatte. Wir haben das in dem Satz zusammengefaßt, daß Frankreich im strengen Sinne des Wortes gar keinen eigentlichen Selbstverwaltungskörper, sondern nur noch an deren Stelle Vertretungskörper hat, welche sich in zwei große Classen scheiden. Wir möchten diese beiden Classen hier die der Staatsverwaltungs- und der Selbstverwaltungsconseils nennen. Die ersteren sind Vertretungen in der Form der Räthe oder Conseils bei den einzelnen administrativen Instituten und Aufgaben, und daher in an sich unbestimmter Zahl vorhanden. Die andern sind Vertretungen bei den örtlichen Verwaltungsorganen, und nehmen die Stelle unsrer eigentlichen Selbstverwaltungskörper, der Landschaften und Gemeinden, als Conseils départementaux (généraux etc.) und municipaux ein. Die Grundlage des administrativen Bevölkerungsrechts in Frankreich ist daher der Satz, daß es hier gar keinen, dem englischen Verwaltungs- oder dem deutschen Gemeindebürgerthum entsprechenden Begriff gibt, sondern daß jene ganze Ordnung vielmehr auf nur zwei Grundbegriffen beruht, dem Staasbürgerrecht, welches bei dem Mangel der eigentlichen Selbstverwaltungskörper zugleich die Ordnung für die Theilnahme an den Selbstverwaltungsconseils bildet, und dem amtlichen Competenzrecht, welches, da auch das Haupt der Gemeinde, der Maire, ein amtliches Organ ist, zugleich die ganze Gemeindeangehörigkeit mit umfaßt. In der That ist auf diese Weise der ganze Begriff der Angehörigkeit in wesentlich anderer Gestalt geordnet als in England und Deutschland, und läßt sich nunmehr wohl am besten erklären, indem wir dafür die drei Kategorien des Wahlrechts, der Competenz und Zuständigkeit, und des Armenunterstützungsrechts aufstellen und durchführen. Selbstverständlich bezeichnet das „Indigenat" in Frankreich wie allenthalben als Angehörigkeit an die vollziehende Gewalt die Gesammtheit der Competenz- und Armenunterstützungsordnung.

Bei dieser Darstellung ist nun stets festzuhalten, daß von vorn hinein das Gemeindebürgerrecht gar nicht als ein selbständiges Rechtsverhältniß erscheint, sondern daß es nur ein Glied in dem ganzen in sich gleichartigen Systeme des Staatsbürger- und Competenzrechts ist, weßhalb man denn auch gerade in Frankreich gezwungen wird, das ganze System des Wahlrechts zu skizziren, um in dem Staatsbürgerrecht

gleichsam das Stück zu suchen, das dem Verwaltungs- und Gemeindebürgerrecht entspricht.

1) Das Wahlrecht. Droit d'Élection. Das Wahlrecht enthält denjenigen Theil des Staatsbürgerrechts, welcher die Bedingungen und Formen der Theilnahme des Einzelnen an der Wahl der Vertretungskörper bestimmt. Das Wahlrecht Frankreichs ist seinem neuesten Princip nach verschieden vom Wahlrecht Englands und Deutschlands, indem es die Wahlen zur Volksvertretung und zur Selbstverwaltung gleichmäßig bloß auf die Staatsbürgerschaft zurückführt, also nicht wie in Deutschland die Selbstverwaltungswahlen von der Aufnahme in die Gemeinde abhängig macht, und sie nicht wie in England beim Verwaltungsbürgerthum auf eine bestimmte administrative Aufgabe beschränkt, und daher nicht die zwei Systeme von Wahlen kennt, welche durch das Wesen der Selbstverwaltung bei den germanischen Nationen geltend geworden sind, das eine auf die Volksvertretung, das andere auf die Gemeindekörper bezüglich. Das Wahlsystem Frankreichs ist ein einheitliches, doch enthält es das Element der Gemeindeselbständigkeit als eine Modification des Wahlrechts, und diese Modification bildet das Analogon des Gemeindebürgerthums in Frankreich.

Das System der Wahlen entspricht daher dem System der Vertretungen. Es gibt ein Wahlsystem für die Volksvertretung, ein Wahlsystem für die Landschaftsvertretung, und ein Wahlsystem für die Gemeindevertretung (Gemeindebürgerthum). Dieses ganze System ist, da hier keine selbstbestimmte Aufnahme in eine Gemeinde und keine Beschränkung auf einzelne Aufgaben vorkommt, von einer Durchsichtigkeit, die wir eine mechanische nennen dürfen. Es beruht auf den beiden Begriffen des Wahlrechts und der Wahlordnung. Das Wahlrecht bestimmt die persönlichen Bedingungen, die Wahlordnung die örtliche Ordnung für die wirkliche Wahl. Der ganze Entwicklungsgang des innern französischen Verfassungsrechts ist in der That kaum etwas anderes, als der Kampf um diese Bestimmungen. Da es aber Sache der Verfassungslehre ist, diesen Kampf darzustellen, so beschränken wir uns darauf, das neueste napoleonische Recht kurz zu charakterisiren.

Das Wahlrecht enthält hier wie immer das Wählerrecht (Recht zur Wahl) und die Wählbarkeit. Jeder 21jährige Franzose, der nicht sein Wählerrecht verloren hat, ist Wähler für alle Vertretungen, also auch für das, was der Gemeindewahl entspricht. Die Wählbarkeit ist für die Conseils municipaux gleichfalls ganz allgemein, und nur an das 25. Jahr gebunden; doch sind gewisse Personen,

namentlich die Beamteten, ausgeschlossen. — Die Wählbarkeit für die Conseils généraux und d'arrondissement wird dagegen bedingt durch die Zahlung von direkten Steuern. Die Wählbarkeit für die Volksvertretung (Corps législatif) ist dagegen wieder allgemein. — Denselben Charakter der Gleichartigkeit hat die Wahlordnung; doch ist hier der Punkt, wo sich der letzte Rest des Gemeindebürgerthums erhalten hat. Die Wählbarkeit für die Volksvertretung und für die Gemeindevertretung sind nämlich an keine Angehörigkeit gebunden; namentlich hat das Arrêt de Conseil vom 21. Juli 1853 bestimmt, daß die Wählbarkeit in den Conseil municipal weder den Aufenthalt in der Commune, noch selbst die Eintragung in die Wahlliste zur Bedingung haben soll. Nur für die Conseils généraux und d'arrondissement hat die Wählbarkeit entweder das „Domicil" oder doch die örtliche Pflicht zur direkten Steuerzahlung zur Voraussetzung. Die Ausübung des Wählerrechts dagegen hat zur Voraussetzung, daß der Wähler einen sechsmonatlichen Aufenthalt in der Commune nachweisen kann, in der er seine Wahl vollzieht, oder doch daß sein bisheriger Aufenthalt bis zum Schluß der Wahllisten sechs Monate ausmacht. (Decr. Org. vom 2. Februar 1852. Art. 13.) Da nun alle Wahlen nach den Gemeindelisten vorgenommen werden, so erscheint das Angehören an eine bestimmte Gemeinde allerdings als eine entfernte Art von Gemeindebürgerthum, und man kann daher sagen, daß das französische Recht zwar nicht den Satz kennt: jeder Staatsbürger muß einer Gemeinde angehören; macht aber den Satz: jeder Wähler muß in einer Gemeinde ein Wahldomicil haben, um sein Wählerrecht ausüben zu können.

Das Staats- und Verwaltungsbürgerrecht hat daher nur zwei Momente der örtlichen Angehörigkeit: die Gemeindeangehörigkeit für das allgemeine Wahldomicil, und die Departementsangehörigkeit für die departementale Wählbarkeit. Eine andere Form der Angehörigkeit gibt es nicht. Ein Gemeindebürgerthum existirt daher nicht. Es gibt nur ein Wahl- und Wählbarkeitsdomicil, und dieses Domicilrecht und die dasselbe ordnenden Bestimmungen bildet mithin daher das, was wir die verfassungsmäßige Ordnung der Bevölkerung in Frankreich nennen. Die französische Theorie faßt alle diese Punkte als das Domicil politique zusammen. „Le domicile politique est le rapport qui existe entre un citoyen français et le lieu ou il exerce ses droits politiques." Porlier bei Block v. Domicile. Daß die vorrevolutionäre Rechtswissenschaft gerade wie die deutsche den Begriff des Domicils nur auf die gerichtliche Zuständigkeit bezog, liegt nahe. Guyot, Repert. de Jurispr. 1784. v. Domicil.

2) **Competenz und Zuständigkeit.** Indem nun auf diese Weise die selbständige Verwaltungsthätigkeit der Selbstverwaltungskörper in Frankreich wegfällt und sich bloß auf die berathende Funktion reducirt, gibt es auch nur Einen die Gesammtheit aller Verhältnisse umfassenden und ordnenden Begriff für die Competenz. Frankreich kennt keine Competenz der Gemeinden, sondern nur eine amtliche, die das gesammte Staatsleben durchdringt. Jede Berechtigung irgend eines Organes der Vollziehungsgewalt fällt daher hier unter den Begriff der Competenz, und daher ist es auch Frankreich, dessen Theorie zuerst erkannt hat, daß es so viel Arten der Competenz gibt, als Verwaltungsfunctionen vorhanden sind. Das französische Recht unterscheidet daher die compétence civile, criminelle, commercielle, administrative u. s. w. Allein der Begriff der Compétence administrative hat dennoch auch hier seinen juristischen Charakter beibehalten. Man versteht nämlich darunter nicht speziell den amtlichen Wirkungskreis in Verwaltungsangelegenheiten, sondern die Competenz in den Verwaltungsprocessen der voie contentieuse und gracieuse (s. vollziehende Gewalt S. 121 ff.). Der Begriff der Zuständigkeit erscheint daher bei den Franzosen auch in der Verwaltung wesentlich als ein Domicil, ohne daß sie es jedoch von dem domicile politique zu unterscheiden vermöchten. Die Gemeindecompetenz existirt daher weder in dem Sinne Englands für die Verwaltungsgemeinde, noch im Sinne Deutschlands für die Ortsgemeinde; an ihre Stelle tritt in allen Beziehungen die Competenz des Maire als örtlichen Vollziehungsbeamteten. Alle örtlichen Aufgaben der Verwaltung gehören dem Maire und damit dem Amte, und das System der amtlichen Organisation ist daher hier identisch mit dem Systeme der administrativen Bevölkerungsordnung.

Nur auf Einem Punkte entsteht auch hier eine Abweichung, und das ist das Armenunterstützungsrecht oder die Armenheimath.

3) **Die Armenheimath Frankreichs.** Die eigenthümliche Gestalt, welche das Heimathsrecht in Frankreich angenommen, beruht ihrerseits auf der gleichfalls Frankreich eigenthümlichen Ordnung der Armenpflege, und es ist unthunlich, das erste als Schlußpunkt der administrativen Ordnung der Bevölkerung zu bestimmen, wenn man nicht diese, von England sowohl als von Deutschland sich wesentlich unterscheidende Armenpflege kurz charakterisirt.

Wir müssen uns hier, um nicht der Darstellung des Armenwesens vorzugreifen, auf diejenige Ordnung beschränken, welche seit der Revolution hergestellt ist und ihren Grundzügen nach gegenwärtig gilt.

Die Armenpflege vor der Revolution beruhte in Frankreich, im

Gegensatze zu England und Deutschland, auf zwei Elementen. Einerseits war sie die Aufgabe selbständiger Armencorporationen mit eigenem Besitz oder selbstverwalteten Armenstiftungen, andererseits erschien sie als eine rein christliche und freie Pflicht des Einzelnen, die durch freie Beiträge erfüllt ward. Dieser Unterschied war es, der der Armenpflege ihre noch bis jetzt gültige Gestalt gegeben hat. Jene Armenstiftungen waren nämlich fast ausnahmslos nicht für Erwerbslose oder für die wirthschaftliche Armuth, sondern für Erwerbsunfähige, oder für die persönliche Armuth, also für Kranke und Gebrechliche bestimmt, und zwar wie alle rein kirchlichen Armenanstalten, ohne Rücksicht auf die Angehörigkeit an eine bestimmte Gemeinde. Sie hatte daher vermöge dieser ihrer kirchlichen Natur den rein staatlichen, allgemeinen Charakter. Der bloß Erwerbslose hatte somit zwar kein Recht auf eine Armenunterstützung vermöge eines Gesetzes wie England, und das Heimathsrecht für ihn besaß daher keinen Werth, allein der Kranke wurde vermöge jener Natur der Armenstiftungen aufgenommen, ohne daß er dagegen die Verpflichtung gehabt hätte, für die Hülfe in jenen Stiftungen, namentlich in den Krankenhäusern, eine Gemeindeangehörigkeit oder ein Heimathsrecht nachzuweisen. So viel man nun auch von der tiefen Umgestaltung des Armenwesens durch die französische Revolution geredet hat (neulich noch Bitzer, der in ihr eine „entschieden andere Richtung" findet, S. 32), so ist doch das Armenrecht der letzteren nur eine systematischere Durchführung der obigen Verhältnisse. Allerdings zog die Revolution die Güter dieser Stiftungen theils ein, theils stellte sie dieselben unter die Aufsicht der Ortsbehörden, und erklärte deßhalb die Unterhaltung der Armen für eine „Nationalschuld," allein in der That war das doch nur ein anderer Ausdruck für das obige Verhältniß. Das Gesetz vom 24. vend. an II. führte ein allgemeines Heimathsrecht ein, indem jeder Arme, also nicht bloß die Kranken und Gebrechlichen (persönlich Armen), durch einjährigen Wohnsitz das Recht auf Unterstützung gewinnen sollte. Indeß beruhte dieß Gesetz trotz aller schönen Reden der Convention am Ende auf der Confiscation der Güter der Hôpitaux und Hospices. Das Gesetz vom 16. vend. an V. (September 1796) gab den Armenstiftungen ihr Vermögen zurück, hob die Pflicht der Heimathsgemeinde zur Unterstützung der wirthschaftlichen Armen dagegen auf, und indem es diese Unterstützung wieder zu einer freien Pflicht machte, die auf rein sittlichen Momenten und nicht auf einer administrativen Verpflichtung beruhte, machte es das im Jahre 1793 aufgestellte allgemeine Heimathsrecht ganz inhaltslos. Es stellte vielmehr die gesammte Armenunterstützung wesentlich auf den Standpunkt, den sie vor der Revolution inne hatte, und dieses

Princip ist bis jetzt in Frankreich das alleingültige geblieben. Das neueste Gesetz vom 6. August 1851, hat im Grunde nur die ganze bisherige Entwicklung organisch zusammengefaßt. Wir führen es hier in so weit auf, als es eben für die administrative Ordnung der Bevölkerung im Armenwesen maßgebend ist.

Darnach gibt es in Frankreich kein eigentliches Heimathsrecht, so wenig als eine Gemeindeangehörigkeit. Das System der Armenunterstützung hat vielmehr die alten zwei Hauptheile, die Armenanstalten, die Hospitäler, Irrenanstalten ꝛc. für Kranke, und die Hospices (Armenpfleghäuser) für Gebrechliche, neben der freien Armenpflege in den häuslichen Unterstützungen (secours à domicile). Allerdings aber haben diese beiden Formen ihre Angehörigkeit, die wir nunmehr leicht bezeichnen können.

a) In die Hospitäler wird jeder zeitlich Kranke gebracht, gleichviel ob er in der Gemeinde wohnhaft ist oder nicht — „man soll nicht sagen können, daß man auf dem Boden Frankreichs bei dem Eintritt in ein Hospital nicht nach den Wunden und Schmerzen eines Leidenden, sondern nach seinem Passe frage" — was sehr schön gesagt, aber weder neu noch etwas besonderes für Frankreich ist, da es schon vor der Revolution bestand und bekanntlich in Deutschland allgemein ist. Nur der Grundsatz, daß das Hospital für die Verpflegung an keine Heimath des Verpflegten einen Anspruch habe, ist zum Theil eigenthümlich, jedenfalls von zweifelhafter Richtigkeit.

b) In die Armenpflegehäuser, Hospices, werden die persönlich Armen nach denjenigen Regeln aufgenommen, welche von der Pfleghausverwaltung festgestellt werden. Nach Porlier bei Block v. domicile gilt hier noch das Heimathsrecht eines einjährigen Aufenthalts nach dem Gesetz vom 25. vend. an II. Bitzer sagt nichts davon (S. 34, 35). Jedenfalls hat jede Gemeinde nach dem Gesetz von 1851 das Recht, ihre persönlich Armen in einem solchen Hospice unterzubringen gegen ein von ihr zu zahlendes Pflegegeld. Diesen Armenpfleghäusern lag die Pflicht zur Unterbringung der Heimathberechtigten ob, in so weit sie alt oder gebrechlich sind (nicht in so weit sie bloß [wirthschaftlich] arm sind); sie sind daher die Institute, bei denen allein der Rest des Heimathsrechts und Heimathswesens in Frankreich vorkommt; nach allem Vorliegenden aber ist dies Heimathsrecht ein sehr unbestimmtes, von den Verwaltungen der Hospices abhängiges, und praktisch wie es scheint nicht sehr wichtiges.

c) Dagegen existirt keine direkte Armensteuer, mithin keine gesetzliche Verpflichtung, die bloß Erwerblosen durch die Gemeinde zu ernähren, und mithin kein allgemeines Heimathsrecht, sondern die wirthschaftlich

Armen sind auf die christliche Armenliebe — das Wort charité ist nicht anders zu übersetzen — angewiesen. Die Organisation dieser an sich freien Bethätigung der Charité ist zunächst dadurch eine amtliche geworden, daß das Armenwesen gewisse indirekte Einkommensquellen hat (Betheiligung an dem Ertrage von Schauspielen, Licitationen 2c.). Dieselbe besteht in den bureaux de bienfaisance, ihre Unterstützungen heißen in neuerer Zeit secours à domicile (wohl nach Muster des englischen outdoor-reliefs) und diese sind an gar keine Gemeindeangehörigkeit gebunden.

Fassen wir nun dieß administrative Ordnungsrecht der Bevölkerung in Frankreich kurz zusammen, so werden wir mit Beziehung auf die früher aufgestellten Begriffe sagen können, daß mit einer einzigen nachweisbaren oder unsicheren Ausnahme bei den Hospices die ganze Ordnung in die der Elections und der Compétence nebst dem Domicile aufgegangen, oder daß das Gemeindebürgerrecht zu einem untergeordneten Theil des öffentlichen Wahlrechts (wieder mit einer Ausnahme bei den Departementalräthen) die Gemeindeangehörigkeit und das Heimathsrecht aber zu einem Theil der amtlichen Zuständigkeit für alle administrativen Funktionen geworden ist.

Wie ganz anders ist dagegen das Bild, das uns Deutschland darbietet! —

Deutschland.

(Allgemeiner Charakter. Bei strenger Durchführung der Systeme von amtlicher Competenz und Zuständigkeit fast gänzlicher Mangel an Verwaltungsgemeinden; Aufgehen des Heimathsrechts in die Angehörigkeit an die Ortsgemeinde.)

Hält man nun auf Grundlage der oben aufgestellten Begriffe einerseits die Gesetzgebung und anderseits die Literatur der deutschen Staaten mit dem zusammen, was in dieser Beziehung von England und Frankreich gilt und geleistet ist, so müssen zwei Dinge auffallen. Zuerst ein viel größerer Reichthum an Gesetzen, theoretischen Arbeiten, und namentlich auch an Ausdrücken, die theils gar nicht, theils sehr schwer in fremde Sprachen übersetzbar sind. Dahin gehören Gemeinderecht, Freizügigkeit, Niederlassung, Einbürgerung, Einwohner, Wohnsitz, Aufenthalt, Heimath. Zweitens eine große Unklarheit nicht bloß über das, was die Gesetzgebungen wollen, sondern auch über das, was die Theorie unter ihren verschiedenen Ausdrücken versteht, indem man sich bestrebt, mit jedem jener Worte ein besonderes Recht zu verbinden und mithin so viele Rechtsverhältnisse in das administrative Bevölkerungsrecht hineinzubringen, als es Ausdrücke gibt, ohne jedoch, was die Hauptsache

wäre, sich vorerst Mühe zu geben, sich über den Sinn der Worte einig zu werden. Gegenüber dem an sich so einfachen und klaren System Englands und Frankreichs macht diese Verwirrung des geltenden Rechts wie der Begriffe keineswegs einen wohlthuenden Eindruck. Und das um so weniger, als diese Unklarheiten von einem beständigen Bestreben, von einer immer wiederholten Forderung nach Gleichmäßigkeit und Einheit der Gesetzgebung begleitet sind, ohne daß doch die Fordernden bisher im Stande gewesen wären, ihre eigene Forderung selbst endgültig zu formuliren.

Die schwierige Aufgabe, mit diesem weiten und verwickelten Gebiete ins Reine zu kommen, wird nun wohl zunächst Eine, nicht bloß hier für die deutsche Staatswissenschaft gültige Voraussetzung haben. Es ist kein Zweifel, daß alle Verschiedenheiten auch hier zuletzt auf einer gemeinsamen Grundlage beruhen. Bei der großen Weitläuftigkeit des uns vorliegenden Materials und dem in den meisten Fällen nur örtlich praktischen Werth der einzelnen Sätze und Bestimmungen wird unsere Aufgabe sich wohl darauf beschränken müssen, eben die so gemeinsame Grundlage, von der aus sich am Ende allein die künftige Entwicklung gewinnen läßt, zu bestimmen. Die entscheidende Bedingung für den wirklichen Fortschritt wird auch hier darin bestehen, daß man sich endlich über gewisse einfache Thatsachen, Begriffe und Worte einige.

Vielleicht wäre es aber dennoch möglich, durch Reducirung der verschiedenen Vorstellungen und Worte auf einige sehr einfache Sätze eine solche Einigkeit zu erzielen.

Wir haben die administrative oder Verwaltungsordnung der Bevölkerung als diejenige Eintheilung der letzteren bezeichnet, vermöge deren jeder Einzelne einem bestimmten Organ der vollziehenden Gewalt für seine besondere Aufgabe zugewiesen wird. Der Begriff und das Wesen dieser Organe, Amt und Selbstverwaltung, stehen wohl an sich fest. Eben so wenig dürften die entsprechenden Begriffe von Competenz und Zuständigkeit, Gemeindebürgerthum und Heimathsrecht, an sich noch unklar sein.

Wenn daher trotz dem nicht bloß eine große und tiefgehende Verschiedenheit zwischen den einzelnen Ländern und zwischen den einzelnen Epochen stattfindet, so wird dieß nie an jenem Begriffe selbst, sondern vielmehr daran liegen, daß in der Bildung und dem Recht der Organe, auf welche man sie anwendet, eine Verschiedenheit obwaltet. Und deßhalb sagen wir, daß die Eigenthümlichkeit der Verwaltungsordnung der Bevölkerung jedes Landes eben in dem, ihm eigenthümlichen Verhältniß seiner Organe, also in dem ihm eigenthümlichen

Verhältniß zwischen Amt und Selbstverwaltung, oder namentlich der Gemeinde, gesucht werden muß.

In der That werden wir für Deutschland nie zu einem richtigen und einfachen Verständniß der Verwaltungsordnung der Bevölkerung, und namentlich des Gemeindebürgerthums und des Heimathsrechts im Besondern gelangen, wenn wir nicht den so tiefgehenden Unterschied der deutschen Gemeinde von der französischen und englischen, und das sich daraus ergebende Verhältniß zum Amt, mit dem Amt aber zu Competenz und Zuständigkeit feststellen.

Während nämlich die englische Gemeinde eine Verwaltungsgemeinde, die französische ein Amtsbezirk ist, ist die deutsche Gemeinde eine Ortsgemeinde, das ist eine örtliche Selbstverwaltung aller innern Verwaltungsaufgaben.

Es ist daher die deutsche Ortsgemeinde ein örtliches Ganze, welches wenigstens seinem Wesen nach alle im Wesen des Amts liegenden Aufgaben durch die Gemeinde vollzieht. Und es ergibt sich daraus, daß in Deutschland wenigstens principiell die Gemeindeangehörigkeit eine viel umfassendere Bedeutung hat, als dieß in England und Frankreich der Fall ist und sein kann. Denn die deutsche Gemeindeangehörigkeit ist in diesem Sinne nicht bloß ein Gemeindebürgerrecht und ein Heimathsrecht, sondern sie enthält daneben zugleich die Competenz der Gemeinde und die Zuständigkeit der Angehörigkeiten für alle amtlichen Aufgaben, welche durch die Gemeinde vollzogen werden.

Es ist wohl selbstverständlich, daß sich daraus zunächst zwei Consequenzen ergeben haben.

Zuerst mußte jene viel größere Bedeutung der deutschen Gemeindeangehörigkeit eine viel tiefer eingehende und weitläuftige Publicistik, eine viel speziellere juristische Literatur erzeugen, als dieß in England und Frankreich der Fall sein konnte. Und dieß ist bekanntlich auch nach allen Seiten hin eingetreten.

Dann aber mußte sich aus jener amtlichen Stellung der deutschen Gemeinde, welche zugleich Obrigkeit und Selbstverwaltung, und in vielen Fällen ja sogar ein kleiner Souverän war, ein beständiger Kampf mit der sich entwickelnden amtlichen Organisation und Verwaltung hinaus bilden. In diesem Kampfe nahm dann natürlich die Gemeindeangehörigkeit einen ganz andern Charakter an, als in England und Frankreich. Indem sich nämlich die amtliche Thätigkeit nicht wie in England zuletzt bloß auf die richterliche Function zurückzog, und auch nicht umgekehrt wie in Frankreich die Selbstthätigkeit der Gemeinde vernichtete und in sich aufnahm, ward die Bestimmung über die Gemeindeangehörigkeit überhaupt die Gränzbestimmung für das

öffentliche Recht der Gemeinden gegenüber dem Amt. Und das erklärt wieder den Eifer, mit dem man dieselbe untersuchte, und anderseits den eigenthümlichen Charakter, den die betreffenden Untersuchungen in den verschiedenen Epochen zeigen.

In der That nämlich wird dadurch die Gemeindeangehörigkeit im weitern Sinne des Wortes etwas anderes, als was wir jetzt darunter verstehen. Sie wird aus einer bloßen Verwaltungsordnung der Bevölkerung zu einem wesentlichen Theil und Elemente der ganzen Organisation der Verwaltung überhaupt. Sie erscheint in jedem Gebiete der letzteren, der Staatswirthschaft und speziell der Finanzen, der Rechtspflege und dem Inneren. Ja sie ist sogar ursprünglich die einzige Heimath der Verwaltung überhaupt; denn der Staat hat nur noch das Heerwesen und die Vertretung nach Außen. Erst allmählig entwickelt sich die staatliche Verwaltung selbständig; das Gebiet dessen, was der Gemeinde angehört, scheidet sich von dem, was das Amt zu leisten hat, und die Geschichte der Gemeindeangehörigkeit wird zur Geschichte des innern Staatslebens selbst. In dieser Entwicklung bildet nun das gegenwärtige Recht nur ein bestimmtes Stadium; und in diesem Sinne müssen wir den historischen Zusammenhang des heutigen Rechts auffassen.

Die geschichtlichen Grundformen der Verwaltungsordnung der Bevölkerung in Deutschland im Allgemeinen, besonders in Beziehung auf Gemeinde und Heimath.

1) Die Elemente der Bevölkerungsordnung in der Geschlechtsordnung. Reste derselben in unserer Zeit.

Es ist wohl klar, daß wenn wir in der Verwaltungsordnung der Bevölkerung überhaupt den formellen Ausdruck und Abschluß der ganzen inneren Gestaltung des Staates finden, dieselbe stets auf das diese Gestaltung in erster Reihe bedingende, die gesellschaftlichen Ordnungen und ihre Uebergänge zurückgeführt werden muß. Und in der That wird auch, indem man diese Grundlagen setzt, das Bild im Ganzen ein sehr klares, und das Einzelne findet fast von selbst seine Stätte. Endlich wird das Recht unserer Zeit und sein Unterschied von dem englischen und französischen Recht am letztern Orte nur durch eine solche Auffassung erklärlich.

Wir dürfen dabei ausdrücklich bemerken, daß wir diese Zurückführung auf die Gesellschaftsordnungen nicht darum auf Deutschlands Recht hier begränzt haben, weil sie nur hier gilt, sondern theils um nicht zu weitläufig zu werden, theils aber auch, weil bei allem Fortschritte

der neuesten Zeit es dennoch gerade Deutschland ist, das sich von dem Rechtsprincip der ständischen Epoche bei weitem am wenigsten hat frei machen können. Wir sind aus einer Reihe von Gründen hier weit hinter England und Frankreich zurück, und müssen, um das zu bessern, damit beginnen, dieß anzuerkennen. Die ganze Summe von Unklarheiten, an der die Theorie ihrerseits krankt, zeigt sich aber als eine ganz natürliche Folge des an sich widersprechenden Versuchs, Rechtsanschauungen verschiedener Perioden auf einfache Begriffe und Terminologien zurückzuführen. Das nun wird eben dadurch am deutlichsten, wenn man nicht mehr wie bisher das Recht der Competenzen, das Gemeindebürgerrecht und das Heimathsrecht, als ganz selbständige und für sich zu betrachtende Rechtsgebiete hinstellt, sondern sie in ihrem organischen Zusammenhange mit dem Staatsbegriff und der Gesellschaftsordnung hinstellt. Und das ist es, was wir hier im kürzesten Bilde versuchen wollen.

In der Geschlechterordnung zuerst ist der Staat nur noch in seiner abstrakten Form, als das Königthum und seine Würde, vorhanden. Er hat noch als solcher nichts zu thun; nur zwei Dinge leistet er, das ist die Vertheidigung nach Außen, und die Rechtspflege. Alles was sonst Verwaltung heißt, wird innerhalb des Geschlechts und durch das Geschlecht vollzogen; ja ursprünglich sind diese Geschlechter auch die Grundlagen für die Leistungen in Heer und Gericht. Es gibt keine Verwaltungsordnung der Bevölkerung, keine Competenz und kein Gemeindebürgerrecht. Alles das wird ersetzt durch die Stammes- und Geschlechtsangehörigkeit, welche allein die Bevölkerung ordnen. Sie sind die Bedingungen für die Theilnahme an Verfassung und Verwaltung; sie enthalten das Staatsbürgerrecht und das Indigenat, und zwar so, daß die Stammesangehörigkeit das erste, die Geschlechtsangehörigkeit das zweite gibt. Der rechtliche Inhalt des, dem Indigenat Entsprechenden ist aber das Recht, nach dem Rechte des Stammes gerichtet zu werden. Dieser einfache Satz wird der Ausgangspunkt der folgenden Ordnung.

Als die Völkerwanderung die Einheit der Stämme und Geschlechter zerbricht, entsteht die Frage, wie sich außerhalb der Gränzen Deutschlands nunmehr jene Angehörigkeit noch äußern solle, und wie man nach Zerstörung der örtlichen Gemeinschaft der Geschlechter und Stämme in den neu errichteten Staaten eine Verwaltungsordnung der neuen Bevölkerung sich zu denken habe. Denn natürlich war das unmittelbare Gefühl der Völker sich darüber auch ohne alle Theorie vollkommen klar, daß mitten in dem ungeheuren Durcheinander von Menschen und Verhältnissen dennoch die Aufstellung fester Grundsätze für die Verwaltung der Bevölkerungen unbedingt nothwendig sei.

Der Proceß, der nun nach der Völkerwanderung die administrative Ordnung der Bevölkerung an der Stelle der alten strengen Geschlechterordnung bildet, — ein Proceß, dessen Roms Geschlechterordnung nicht bedurfte, weil sie eben auch örtlich ein geschlossenes Ganze blieb — lag nun selbst eben in der Natur dessen, was man damals allein von der Verwaltung forderte. Ihre Aufgabe war einzig und allein die Rechtspflege; das altgermanische Gericht ersetzte den Polizeidienst, wie zum Theil noch jetzt in England. Früher nun hatte das Volksgericht, aus dem örtlichen Zusammenleben des Volkes hervorgegangen, das Recht gekannt, welches es zur Vollziehung bringen sollte. Jetzt waren neue Verhältnisse hinzugekommen und alte zerstört. Es mußten daher die Stämme ihr Recht objektiv in Gesetzen zusammenfassen, und man wird uns verstehen, wenn wir in diesem Sinne sagen, daß somit die alten Leges Barbarorum die eigentliche und einzige Verwaltungsgesetzgebung der Völkerwanderung geworden seien. In der That haben sie das mit den neuesten Codificationen gemein, daß sie zugleich das gesammte bürgerliche Verwaltungsrecht und Polizeirecht enthielten. So wie sie entstanden waren, schloß sich an sie der Begriff der Zuständigkeit. Diese Zuständigkeit, jenseits des Rheins nicht mehr wie diesseits desselben örtlich nachweisbar, mußte jetzt auf der Abstammung beruhen. Die Abstammung war es somit, welche das Recht, dem eigenen Volksrecht und Volksgericht zuständig zu sein, begründete. Sie ward die Grundlage der administrativen Ordnung der Bevölkerung in einer Zeit, in der die Verwaltung nur in dem Rechtsprechen nach dem Volksrechte beruhte. Die Zuständigkeit des Einzelnen empfängt jetzt schon einen specifischen Namen; sie heißt: „lege sua vivere; vivere lege Saxonum, Francorum, etc.“ Der Einzelne nahm diese seine persönliche Zuständigkeit mit sich: sie gilt noch ganz für seinen Besitz zugleich. Sie erschöpft daher alles, was damals von der Verwaltung gefordert wurde. Sie hat zwar, da die Einzelnen nach allen Richtungen sich zerstreuen, die Competenzen faktisch unendlich durcheinander geworfen, aber das Princip derselben ist noch immer klar und einfach. Wer einem Stamme angehört, muß dem gesetzlichen Recht desselben folgen; nur das Stammesgericht ist competent, nur dem Stammesgericht ist er zuständig. Eine örtliche Competenz, im Gemeindebürgerrecht, ein Heimathsrecht gibt es noch nicht, so wenig als in der ältesten Geschlechterordnung. Sie sind erst durch spätere Momente entstanden, welche wir gleich andeuten werden.

Wohl aber tritt neben dies noch immer einfache Princip bereits ein zweites auf. Das entsteht durch die gar keinem Geschlecht Angehörigen, die unterworfenen und nicht, wie bei den Burgundern und

Westgothen, wenigstens zum Theil in die germanischen Geschlechter aufgenommenen Römer, Bürger und Sklaven. Diese haben natürlich kein Volksrecht, kein Volksgericht, also keine Angehörigkeit im germanischen Sinne. Demnach gibt es gar keinen öffentlichen Zustand ohne die letztere; also auch diese müssen eine solche finden. Hier nun entsteht das, was den Uebergang von der Geschlechterordnung zur ständischen bildet, und bereits den Keim der ersten amtlichen Ordnung enthält. Da jene keinem Geschlecht angehören, nicht einmal wie die gentiles Roms, so müssen sie ihrem Herrn angehören, und zwar theils durch ihre Person, theils durch ihren Grundbesitz. So bildet sich das große Princip für die Unfreien mit ihrer Angehörigkeit, das Princip der örtlichen Angehörigkeit, das Princip der Competenz und Zuständigkeit auf Grundlage der Herrschaft. Und da dieser Herr für diese ihm in Person und Besitz Angehörigen kein Volksrecht — also kein geltendes Verwaltungsrecht — hat, so ist sein Wille das Recht für sie. Sein Besitz ist jetzt der Competenzbezirk; seine Hörigen sind ihm zuständig. Es ist die zweite Gestalt der Angehörigkeit, und diese Epoche die unfreie.

An diese Ordnung der Bevölkerung schließt sich nun diejenige in den Theilen des germanischen Europas an, in denen, wie namentlich im Norden Deutschlands, sich die alte Geschlechterordnung noch erhalten oder doch schon örtlich festgesetzt hat. Wir haben diese Gestalt das alte Dorf, die Gemeinschaft der freien Bauern die alte Dorfschaft genannt. Hier ist noch keine Zerstörung des Verbandes eingetreten, daher ist noch kein Gesetz nothwendig; das Recht, das bürgerliche, das peinliche, das polizeiliche, das administrative, lebt noch im Bewußtsein der Gemeinschaft; noch Jahrhunderte hindurch wird kein geschriebenes Weißthum nöthig; die Abstammung gibt zwar die Zuständigkeit, aber doch ist die Competenz des Dorf- und Gaugerichts schon durch die Gemeindemarkung beschränkt. Was innerhalb derselben liegt, fällt unbedingt unter die Competenz des Tithings, Loddings, Godings, oder wie die freien Gerichts- und Verwaltungsorgane der Dorfschaften sonst hießen, und wie sie sonst im Einzelnen organisirt sein mögen. Allein jenseits dieser Gemarkung hört die Competenz auf, die Angehörigkeit verschmilzt daher hier zuerst mit dem Grundbesitz, und so entsteht der noch heutigen Tages geltende Grundsatz, daß, wer einmal innerhalb der Gemarkung einen Grundbesitz, der ja principiell einen Theil des ursprünglichen Geschlechtseigenthums bildet, erwirbt, eben dadurch auch der Dorfschaft angehörig ist. Zugleich erscheint hier zuerst die freie, noch bloß im unmittelbaren Bewußtsein liegende Linie zwischen Gemeindebürgerthum und Heimathswesen. Der Grundbesitzer hat das Gemeindebürgerthum; wer keinen Grundbesitz hat

und nur durch Abstammung der Dorfschaft angehört, hat in derselben nur seine Heimath. Diese Heimath begründet zwar noch gar kein Recht, aber sie wird als selbstverständliche Thatsache des Angehörens angenommen. Der Heimathsangehörige hat noch nichts von der Dorfschaft zu fordern, aber sie kann ihn eben so wenig als ein anderes Mitglied der Familie verstoßen. So wird, wie der Grundbesitz die Basis der ersten Gestalt des Gemeindebürgerrechts ist, die Geburt die erste Grundlage des Heimathsrechts. Und beide Grundsätze, in natürlichster Weise aus der Geschlechterordnung hervorgehend, und zuerst in der Dorfschaft zur natürlichen Geltung kommend, erhalten sich mit ihr und gehen mit ihr auf die folgende Zeit über, bis die Gegenwart sie in reinster Form wieder aufnimmt.

Derselbe Grund aber, der zwar die Zuständigkeit des Einzelnen auch jenseits der Gemeindemarkung erhält, aber die Competenz der Gemeinde selbst auf diese örtliche Grenze beschränkte, rief bald eine vierte Erscheinung hervor. Das waren die Gilden, Brüderschaften, Genossenschaften, deren Aufgabe es war, den der Gemeinde Zuständigen auch außerhalb der Grenzen derselben in seinem bürgerlichen und öffentlichen Recht zu schützen. Sie sind bekanntlich die erste Form der Vereine; allein sie gehören hierher nur, um das Bild der Verwaltungsordnung der Bevölkerung dieser Zeit zu vervollständigen, denn ihre Competenz und die ihnen entsprechende Zuständigkeit war keine anerkannte und dem Organismus des Ganzen als fester Theil gehörende. Sie wurden willkürlich gebildet; ihre Basis war der Einzelwille; ihre Kraft bestand nicht in ihrem Recht, sondern in ihrer Gewalt. Sie sind eben deßhalb nicht allgemein, sondern kommen nur stellenweise vor, wo Bedürfniß und individuelle Kraft sie hervorrufen. Um aus ihnen ein organisches Bild der Ordnung zu machen, bedurfte es einer festen wirthschaftlichen Basis. Diese finden sie erst bei den Städten und Gewerben. Sie werden dadurch zu einer der großen Grundlagen der Zünfte und Innungen, und geben diesen ihren Charakter. Wir werden ihnen in dieser Gestalt wieder begegnen.

Fassen wir nun diese Grundformen in der Geschlechterordnung, unter Weglassung der Gilde, zusammen, so ergibt sich folgendes Bild, das dann der ständischen Gesellschaftsordnung zum Grunde liegt:

Die Competenz und Zuständigkeit für die erobernden, großen Theils örtlich zerstreuten und unter die unfreien Einwohner vertheilten Stammesmitglieder liegt in den L. L. Barbarorum. Die Competenz und Zuständigkeit der Unfreien beruht auf dem Besitz und der persönlichen Einigkeit. Beide Erscheinungen bilden die Grundform der Verwaltungsordnung der Bevölkerung in Frankreich, Italien, Spanien.

Die Competenz und Zuständigkeit der ansäßig gewordenen Geschlechter in den Dorfschaften beruht auf dem Besitz eines Grundstücks und auf der Geburt; an beiden zeigt sich der erste Unterschied vom Gemeindebürgerrecht und Heimathsrecht.

Inhalt der Competenz und Zuständigkeit ist die Rechtspflege. Eine finanzielle und administrative Competenz gibt es noch so wenig, als eine amtliche. Daher gibt es auch noch kein Heimathswesen. Das ist im Allgemeinen die Ordnung der ersten fünf Jahrhunderte nach der Völkerwanderung.

2) Die Ordnung der Bevölkerung in der ständischen Epoche.

(Begriff und Inhalt der Standesangehörigkeit. Die feudale Angehörigkeit. Die städtische Angehörigkeit. Bürgerthum und Bürgerrecht. Schutzbürgerthum. Hörigkeit.)

Das Wesen der ständischen Gesellschaftsordnung besteht darin, daß dieselbe jede große Lebensstellung, und zwar die unfreie so gut als die freie in allen ihren Formen, geistig begreift, und die Thatsache der gegebenen individuellen Bestimmung als einen sittlichen Beruf auffaßt. Dieser abstrakte Begriff des Berufes durchdringt nun die ganze menschliche Gemeinschaft, und gibt ihr eine neue Gestalt. Indem sie dem geistigen Element des Berufes seinen Körper verleiht, entsteht die Corporation als das specifische Element der Ordnung in der ständischen Gesellschaft. Alle Grundformen des Lebens beginnen, sich als Corporationen zu constituiren; das Angehören an eine solche wird eine Ehre; es enthält eine Pflicht; mit der Pflicht das Recht der Organe dieser Körperschaft, über die Erfüllung jener Pflicht zu wachen; das abstrakte Angehören an Beruf und Körperschaft bildet sich damit zu einer Verwaltung des Berufes aus, und die Thatsache jener berufsmäßigen Angehörigkeit wird dadurch zu einer selbständigen Ordnung der Bevölkerung, die wir nunmehr als die berufsmäßige Bevölkerungsordnung bezeichnen können.

Diese, aus dem ständischen Gesellschaftsprincip hervorgehende berufsmäßige Bevölkerungsordnung zerstört nun nicht die Geschlechterordnung, sondern sie läßt sie vielmehr bestehen, und breitet sich in ihr aus, indem sie, wo sie es vermag, ihr ihren Charakter verleiht. Die letztere wird dadurch allerdings wesentlich anders; und indem sich beide verschmelzen, entsteht das, was wir die ständische Gesellschaftsordnung und für unsre Aufgabe die ständische Verwaltungsordnung der Bevölkerung nennen. Sie erstreckt sich über ganz Europa, und zeigt sich seit dem

12. Jahrhundert allenthalben mit ziemlich gleichem Charakter. Es ist durchaus nothwendig, sie in ihren Grundzügen darzustellen; und zwar deßhalb, weil sie eben so sehr wie die Geschlechtsordnung dem heutigen Gemeinde- und Heimathsrecht Deutschlands zum Grunde liegt, und es gerade diese innige Verbindung mit derselben ist, welche das letztere von Englands und Frankreichs Rechtszuständen in Auffassung und den einzelnen geltenden Bestimmungen unterscheidet.

Wir werden zu dem Ende die ständische Verwaltungsordnung zunächst in ihre zwei großen Gebiete scheiden, die corporative, und die feudale. Die corporative Verwaltungsordnung ist diejenige, welche die gesammten Angehörigkeitsverhältnisse nach dem Berufe in den Berufskörperschaften bestimmt. Die feudale ist dagegen diejenige, welche der Angehörigkeit einerseits die Abstammung, andrerseits den Besitz zum Grunde legt. An diese schließt sich die dritte Gestalt, welche die Elemente der noch unklaren, theils von corporativen, theils von feudalen Grundsätzen durchdrungenen und beherrschten staatsbürgerlichen Gesellschaft enthält, die städtische Ordnung mit ihrer Angehörigkeit und ihrem öffentlichen Recht. Jede dieser Ordnungen bildet nun ein großes, in Princip und Recht, also auch in der Angehörigkeit wesentlich selbständiges System, das sich von jedem der beiden andern möglichst unabhängig zu stellen trachtet. Ein solches System, mit Princip, Recht, Besitz, wirthschaftlichem und geistigem Leben und mithin auch mit eignem Systeme der Angehörigkeit versehen, nennen wir einen Stand. Die ständische Epoche hat daher die bekannten drei Stände, die Geistlichkeit, die Ritterschaft, die Städte, oder den Stand des geistigen Berufs, der Waffen und der Arbeit. Jeder Stand hat sein System der Angehörigkeit. Diese Systeme greifen vielfach in einander; theils nehmen Waffen und Arbeit Charakter und Form des Berufes an, theils gewinnt der geistliche Stand mit dem Grundbesitz auch Antheil an der Organisation der übrigen Stände. Es entsteht daher ein äußerlich sehr verwirrtes Bild, dessen oft ganz unauflösbaren Verhältnisse es allmählig nothwendig machen, für die gesammte Verwaltung eine ganz neue, gegen das Bisherige grundsätzlich gleichgültige Ordnung der Bevölkerung aufzustellen, die wir als die amtliche bezeichnen werden. Allein da diese zwar in Frankreich, nicht aber in Deutschland die ständische Bevölkerungsordnung vernichtet, so müssen wir die letztere hier darstellen, wie sie in der folgenden Epoche, ja auch in der Gegenwart wieder erscheint. Dieß ist nun im Allgemeinen nicht schwer, da bei aller äußern Verwirrung die Principien, auf denen diese Systeme beruhen, ziemlich einfach sind.

Das erste Princip ist, daß in der ständischen Epoche jeder ständische

Körper eine möglichst große administrative Selbständigkeit zu gewinnen und zu erhalten trachtet und daher dem andern unbedingt entgegen tritt. Die praktische, hochwichtige Consequenz dieses ersten Princips, das für alle drei Stände in ihren Körperschaften gilt und noch jetzt im deutschen Gemeindebürgerrecht — nicht im englischen und französischen — sich erhalten hat, ist der Grundsatz, daß die volle Angehörigkeit an einen solchen Körper sich von der unvollständigen, äußerlichen scheidet. Die volle Angehörigkeit kann nur geschehen durch förmliche Aufnahme (Reception) in die Körperschaft und gibt daher auch das Recht des Miteigenthums am Vermögen. Die unvollständige dagegen tritt oft durch den bloßen Aufenthalt, oft erst durch die Niederlassung, oft erst durch längere Dauer desselben ein. Und so entstehen hier die Grade, Stufen, oder Classen der Angehörigkeit, denen wir sogleich wieder begegnen werden. Das zweite Princip ist, daß auch jetzt noch bei dem Mangel der eigentlichen Verwaltung die Angehörigkeit anfänglich nur als gerichtliche Competenz und Zuständigkeit erscheint, während jedes jener Systeme eine andere Gestalt der innern Organisation hat. Die Anerkennung eines solchen ständischen Körpers geschieht daher durch Zusprechung der Jurisdiction, welche aber in der That nur die Anerkennung der Selbstverwaltung ist, für welche die Jurisdiction nur die Form abgibt. Der Streit zwischen den verschiedenen Körpern tritt aus demselben Grunde stets als Streit in der Gerichtsbarkeit auf, und der Begriff Jurisdiction und Gerichtsbarkeit bedeutet daher in dieser Zeit eben jene Selbständigkeit der Verwaltung. Daraus folgt dann weiter, daß in dieser Epoche die Organisation der Gerichtsverfassung die eigentlich administrative Organisation ist, und daß die Gerichte zu verwalten haben. Und da nun endlich diese gerichtliche Competenz und Zuständigkeit als forum und domicilium in der römischen Jurisprudenz zur rein bürgerlich rechtlichen Theorie ward, so ging auch theoretisch die ganze Lehre von Competenz, Zuständigkeit, Bürgerrecht und Heimathswesen in den processualen Begriffen von forum und domicilium unter, so daß namentlich die deutsche Wissenschaft während dieser ganzen Epoche zu keinem Begriff von Bürgerrecht und Heimathsrecht gelangte. Das hatte zur Folge, daß man seit jener Zeit das wissenschaftliche Bewußtsein des organischen Zusammenhangs von Competenz und Gemeindeangehörigkeit verlor, das man auch in neuester Zeit noch nicht wieder gefunden hat, indem man das Heimathsrecht als etwas ganz Geschiedenes behandelt. — Von dieser Grundlage aus müssen nun die drei Systeme der ständischen Angehörigkeit betrachtet werden.

Das System der Angehörigkeit an den eigentlichen und reinen

Berufsstand, die Kirche, wird von ihr selbst geordnet. Ihr zum Grunde liegt der Begriff des Clericus; die Zuständigkeit des Clericus ist eine ausschließlich kirchliche, während die Competenz der kirchlichen Gerichte auch auf den Laicus in vielen Punkten übergreift. Es ist Sache der Geschichte des Kirchenrechts diesen Organismus von Competenzen und Zuständigkeiten darzustellen.

Das System der feudalen Angehörigkeit dagegen beruht auf dem Unterschiede der Freien und Unfreien, und auf dem Unterschied des Besitzes und seiner Angehörigkeit. Ohne hier auf die unendliche Vielgestaltigkeit dieser Angehörigkeiten einzugehen, die übrigens in ihrem Princip eben so gleichartig als in ihren Bezeichnungen und Nüancen verschieden sind, möge es hier genügen, die drei Grundformen aufzustellen. Das sind die Pairsgerichte, die Vasallen- oder Lehensgerichte, und die Herrschafts- oder Patrimonialgerichte. Das Pairsgericht tritt ein, wo Besitzer und Grundbesitz zugleich frei sind. Das Lehnsgericht tritt ein, wo der Besitzer frei, der Besitz abhängig (Lehn) ist; das Patrimonialgericht dagegen da, wo Besitzer und Besitz unfrei sind (vilain, hörig). Das System der gerichtlichen Competenzen, das für diese drei Grundformen des Gerichts gilt, ist das System der feudalen Angehörigkeit selbst in allen seinen einzelnen Beziehungen. Da es noch keine Verwaltung außer der Rechtspflege gibt, so gibt es natürlich auch neben jenen Gerichten keine amtliche Competenz; eben so wenig gibt es noch ein Heimathsrecht, oder gar ein Gemeindebürgerthum; denn der Begriff der Landgemeinde ist noch aus dem der Herrschaft nicht entstanden. Nur wo sich, wie in einzelnen Theilen von Mittel- und Norddeutschland, noch die alte Dorfschaft erhalten, kann man von den beiden letzteren reden. Das sind die Ordnungen der feudalen Verwaltung.

Das System der städtischen Angehörigkeit ist endlich als Vorläufer des folgenden ein weit mehr zusammengesetztes. Es enthält nämlich in eigenthümlicher Weise beide obigen Systeme, die Angehörigkeit, die auf dem feudalen Besitze, und die, welche auf dem (gewerblichen) Berufe beruht. Das erste erzeugt die eigentliche Gemeindeangehörigkeit, das zweite das Zunft- und Innungsrecht oder die gewerbliche Angehörigkeit. Die erste schließt allerdings die zweite in sich, aber sie erzeugt sie bekanntlich ursprünglich nicht. Jede hat ihre Grundsätze und ihre Gränzen.

Indem nun auf diese Weise in der Gemeinde sich örtlich und sachlich verschiedene Systeme der Angehörigkeit berühren, und dadurch eine Reihe von sehr praktischen Fragen erzeugen, entsteht hier zuerst eine förmliche Theorie der Angehörigkeit. Allerdings bezieht sich dieselbe

auch hier noch zunächst auf die gerichtliche Competenz des Forums, aber sie erscheint dennoch schon als Vorbereitung der folgenden Epoche. Es ist daher nothwendig, sie auch im Einzelnen ins Auge zu fassen.

Die Gemeindeangehörigkeit als unterschieden von der Gewerbsangehörigkeit enthält zwei Classen. Die erste ist das eigentliche Gemeindebürgerthum, welche das Recht auf thätigen Antheil an der Selbstverwaltung enthält. Das zweite ist dagegen die bloße Gemeindezuständigkeit, welche als die Angehörigkeit an das Gemeindegericht erscheint, und das Recht der Angehörigen auf dem durch die Rechtspflege verwirklichten Schutz durch die Gemeinde bedeutet. Diejenige Classe der Gemeindeangehörigen, welche auf diese Weise bloß der Gemeinde zuständig sind, heißen die Schutzbürger (die Beiwohner, Pfahlbürger, Beisaßen), ein Begriff, den die feudale Landgemeinde natürlich nicht kennen kann. Dieß Schutzbürgerthum, dessen Wesen und Recht bereits Eichhorn, Zöpfl, Zachariä, Gaupp u. a. dargestellt haben, entsteht dadurch, daß die Angehörigen der feudalen Landgemeinde sich dieser Angehörigkeit entziehen und sich innerhalb der örtlichen Competenz der Stadtgemeinde, des Weichbildes, niederlassen. Das Recht, welches dadurch der Schutzbürger erwirbt, ist aber noch keineswegs ein Heimathsrecht, sondern nur das Recht der Zuständigkeit zum städtischen Gericht; von einer Verpflichtung zur Unterstützung, welche die Voraussetzung und der Inhalt des Heimathswesens ist, ist noch keine Rede. Dagegen entsteht jetzt eben durch den Unterschied der Vollbürger und Pfahl- oder Schutzbürger die Frage, unter welchen Bedingungen erstlich das Schutzbürgerthum, zweitens vom Schutzbürgerthum aus das Vollbürgerthum erworben ward. Die erste Frage bezog sich wesentlich auf das Verhältniß des Gemeindekörpers zu dem feudalen Körper. Das Schutzbürgerthum war für die unfreien Angehörigen der Landgemeinde in ihrem Patrimonialgerichte ein sicheres Mittel, persönliche Freiheit und daneben ein selbständiges Vermögen zu gewinnen; für die Stadtgemeinde der sicherste Weg, sich billige und willige Arbeitskräfte für die entstehende Industrie zu finden. Die Gemeindeangehörigkeit des Schutzbürgerthums war daher im beständigen Kampfe mit der der Patrimonialgerichte. Oft nun war die Grenze zwischen beiden durch Privilegien festgestellt; oft wurden sie mit den Waffen in der Hand bestimmt; oft aber auch entstand ein förmlicher Rechtsstreit, und dieser führte zu jener Theorie der Gemeindeangehörigkeit, auf die wir oben hindeuteten. Durch diese Theorie entwickelten sich nun die ersten juristischen Grundlagen des Rechts für Erwerb und Verlust der Gemeindeangehörigkeit, die wir um so mehr aufnehmen müssen, als sie in der That noch die gegenwärtige Angehörigkeit auch für das Heimaths-

recht bestimmen und enthalten. Die Städte legten dafür zuerst die beiden Grundsätze der freien Geschlechterdorfschaft zu Grunde, die wir in der früheren Epoche dargestellt haben, und zwar meist in folgender Form: Grundbesitz gibt Vollbürgerrecht, Arbeit gibt Angehörigkeit. Für jenes zweite Verhältniß aber, das weder auf Arbeit, noch auf Grundbesitz beruhte, nämlich den gewerblichen Wohnsitz, stellten sich alsbald folgende Grundsätze fest: der gewerbliche Wohnsitz gibt zwar das Schutzbürgerthum, aber erst die formelle Aufnahme in die Gemeinde gibt das Vollbürgerthum. Mit dem Wechsel des gewerblichen Wohnsitzes wechselt daher auch die Angehörigkeit, während das Gemeindebürgerthum bleibt; oder sie kann durch denselben Akt, der sie erworben hat, auch wieder verloren werden. Dieser Akt hieß die Niederlassung, das ist, das Aufschlagen des Wohnsitzes zum Erwerbe des dauernden Unterhalts. Da aber auf diese Weise diese Niederlassung die in der Angehörigkeit liegende Zuständigkeit zum städtischen Gericht begründet, und daher wenigstens die gerichtliche, und in derselben die polizeiliche Schutzpflicht für die Stadtgemeinde erzeugt, und da zweitens jener Begriff der Dauer ein an sich unbestimmter ist, so entstanden jetzt zwei neue Fragen. Die erste Frage war die, ob diese Niederlassung jedem Fremden frei stehe, die zweite war die, wie lange sie gedauert haben müsse, um die Angehörigkeit des Schutzbürgerthums zu erzeugen? Die natürlichste mit den Interessen und der Selbständigkeit der Gemeinde von selbst gegebene Antwort mußte offenbar die seyn, daß zwar jedem Ankömmling die Niederlassung an sich frei stehe, daß aber zugleich die städtische Gemeinde das Recht der Ausweisung habe, so gut als sie das Recht der freien Aufnahme in das Vollbürgerthum unbestritten besaß; und daß ferner jede einzelne Stadt die für den Erwerb und den Verlust der Schutzbürgerschaft bei ihr erforderliche Zeitdauer selbst zu bestimmen habe. Eben so einfach war es, daß sich allmählig gewisse Bedingungen durch (administratives) Gewohnheitsrecht hinausbildeten, welche als Voraussetzungen einerseits die Aufnahme in das Vollbürgerthum, andrerseits die Belassung als Schutzbürger galten. Aber zu gesetzlichen Normen werden diese Bedingungen noch nicht, und konnten es nicht werden, da die Städte ja noch selbständige Verwaltungskörper waren. Jede Stadt hatte daher ihr eigenes Vollbürgerrecht, ihre eigene Tradition in Beziehung auf die Zulassung der Schutzbürger durch die Niederlassung, sowie auf die Ausweisung derselben. Ein Heimathsrecht entsteht daraus noch nicht. Es ist ganz wesentlich festzuhalten, daß dies letztere erst mit der folgenden Epoche entsteht.

So bildet sich für die Stadt ihr zuerst dem feudalen Princip

entnommenes System der Angehörigkeit. Ein zweites fast wichtigeres Rechtsverhältniß ergab sich aber daraus, daß die Gewerbe, das geistige Element des Berufes in sich aufnehmend, und zugleich sich einen Gesammtbesitz erwerbend, innerhalb der Städte sich selbst als Zunft und Innung zu verwalten und eigene Körperschaften zu bilden beginnen. Die Angehörigkeit an eine gewerbliche Zunft wird dadurch zur Bedingung für den Betrieb eines Gewerbes. Und jetzt entsteht innerhalb des Rechts der städtischen Angehörigkeit die weitere Frage, ob das Schutz- oder Vollbürgerthum das Recht auf den städtischen Gewerbebetrieb enthalte? Die erste und natürlichste Antwort darauf war eine verneinende. Damit entstand dann neben dem Schutz- und Vollbürgerrecht endlich auch noch das Gewerbebürgerrecht, den alten ein neues Element der administrativen Bevölkerungsordnung hinzuzufügen. In diese schon an sich hinreichend verwickelte Ordnung der Bevölkerung in Stadt und Land trat nun endlich ein letztes Verhältniß hinzu, das es allerdings auf die Dauer unmöglich machte, bei derselben stehen zu bleiben. Das war die Ansäßigkeit von Adlichen oder Geistlichen innerhalb der Competenz-Gränzen eines dritten Verwaltungskörpers, namentlich einer Stadt. Da nämlich die Zuständigkeit des Einzelnen als Ausfluß der gesammten socialen Ordnung erschien, so konnte sie durch den örtlichen Aufenthalt nicht aufgehoben, also die Competenz von dem örtlichen Gerichte durch den Aufenthalt nicht eigentlich gewonnen werden. Der Standesgenosse war auch innerhalb der Besitzer des andern Standes nur seinem Gerichte, seinem Verwaltungsorgane, zuständig; er behält sein persönliches Forum. Das war einfach. Wie nun aber, wenn derselbe dort einen Grundbesitz gewonnen? Offenbar lag es nahe, den Grundbesitz als der Ortsgemeinde, die Besitzer dagegen persönlich als ihrem Stande zuständig zu erkennen. Allein das stimmte nicht immer mit den Interessen der letztern. Sie begannen daher, vertragsmäßig oder durch Privilegien die eigenen Grundbesitzungen auch innerhalb der Städte von der städtischen Zuständigkeit zu befreien; und so entstanden die ständischen Zuständigkeiten, welche wir als die sog. privilegirten Gerichtsstände kennen. Damit war der Grundsatz aufgestellt, daß es neben dem Voll-, Schutz-, und Gewerbebürger noch eine vierte Classe von Einwohnern einer Stadtgemeinde geben könne, welche keiner von jenen angehören, und doch in gewisser Weise Mitglieder der Gemeinde sind. Dahin gehörten zunächst die Adlichen mit ihren Häusern in den Städten, die ja wie in Italien oft förmliche Burgen waren, die Geistlichen mit ihren Kirchen und Klöstern, dann bald auch das ganze Gebiet der Stiftungen, wie Hospitäler, Universitäten, Schulen. Sie sind nicht allenthalben

vorhanden, und ihre Zuständigkeit ist weder allgemein privilegirt, noch allgemein dieselbe. Aber sie bilden ein wichtiges Element, und von ihnen aus ist der auch jetzt noch vielfach in Deutschland — wieder nicht in England noch auch in Frankreich — gültige Grundsatz entstanden, daß die Berufsgenossen und namentlich die Beamteten keine Gemeindebürger sind. Nur das stehende Heer hat unbedingt keine Gemeindezuständigkeit in irgend einem Lande der Welt.

Faßt man nun alle diese Verhältnisse, Grundsätze, Rechte und Zustände zusammen, so gibt es bei aller Einfachheit des Princips ein höchst buntes und verwirrtes Bild. Es gibt kein anderes Mittel, dasselbe in feste Gestalt zu bringen, als daß man es lokalisirt. Denn in jedem Land, in jeder Herrschaft, in jeder Stadt ist es etwas anders, hat andre Namen, andre Modalitäten, andre Uebung, andre Vertheilung. Daher haben die örtlichen Rechtsgeschichten dieser Zeit einen so hohen Werth, und bilden gerade für diese Epoche die wahre Erhaltung der inneren Geschichte. Für die Lehre der administrativen Ordnung der Bevölkerung muß man, um hier zur Klarheit zu kommen, an drei großen leitenden Grundsätzen festhalten: erstlich gibt es noch keine amtliche Competenz und Zuständigkeit, sondern nur die Angehörigkeit an irgend einen Selbstverwaltungskörper; — zweitens ist die Gerichtsbarkeit die Form, in der diese Angehörigkeit Ausdruck und die rechtliche Grenze als Competenz und Zuständigkeit findet; — und drittens existirt noch weder Begriff, Recht noch Inhalt des Heimathswesens.

Wie sich das nun zum heutigen Zustande entwickelt hat, wird die folgende Epoche zeigen.

3) Die Entstehung der eigentlichen Verwaltungsordnung der Bevölkerung vom sechzehnten bis zum neunzehnten Jahrhundert.

(Die Bedeutung des Rechts des gerichtlichen Forums. Die Entstehung der Oberaufsicht als amtliche Competenz. Das Heimathswesen als noch unbestimmte Grundlage der Armenverwaltung.)

Es ist wohl einleuchtend, daß wir die bisherigen Systeme der Angehörigkeit nur im weiteren Sinne des Wortes als Verwaltungsordnung der Bevölkerung bezeichnen können. Denn bis jetzt besteht eben noch gar keine staatliche Verwaltung, noch ist die Selbstverwaltung die beinahe ausschließliche Form der Verwaltung überhaupt. Von einer administrativen Ordnung der Bevölkerung im engeren Sinne kann erst mit der Entstehung der letzteren die Rede sein. Dieselbe entwickelt sich aber nicht etwa organisch aus den bisher gegebenen Zuständen, sondern sie

tritt ihnen, auf einer wesentlich anderen Grundlage beruhend, vielmehr fast direkt entgegen. Es ist der organische und einheitliche Staat, der Träger des Gesammtinteresses, der sich über die in den ständischen Verwaltungskörpern vertretenen Standes- und Ortsinteressen erhebt, und der, eine von den letztern unabhängige, ja ihnen theilweise direkt entgegengesetzte Aufgabe verfolgend, auch ein ihm eigenthümliches, jenem Angehörigkeitsrecht sich ziemlich rücksichtslos unterordnendes System der Angehörigkeit erschafft, dessen Kern und Macht die Begriffe der amtlichen Competenz und Zuständigkeit sind. Nur ist das Schicksal dieses Kampfes allerdings ein sehr verschiedenes in den verschiedenen Ländern Europas, und hier ist es, wo sich der Charakter der deutschen Verwaltungsordnung der Bevölkerung klar heraus bildet. In England wird die Verwaltungsgemeinde zum Amt, und das staatliche Amt beschränkt sich fast auf den Friedensrichter. In Frankreich vernichtet das Amt die Gemeinde und die Selbstverwaltung erhält sich nur noch in dem System des Conseils. In Deutschland dagegen ist die Bewegung bis zum heutigen Tage nicht abgeschlossen, der Gegensatz zwischen amtlicher und Selbstverwaltung dauert noch fort; es ist verkehrt und darum vergeblich, die dahin gehörigen Zustände als fertige in fertigen Terminologien und Rechtsformen hinstellen zu wollen, und der eigentliche Grund aller Unklarheit darüber besteht eben darin, daß man das dennoch theoretisch will, was nach geltendem Recht nicht zulässig ist. Denn es kann nicht zweifelhaft sein, daß auch jetzt noch das richtige Verhältniß zwischen amtlicher und Selbstverwaltung in Deutschland nicht gefunden, und daß daher auch die Gestalt der Verwaltungsordnung der Bevölkerung nicht eine definitive ist. Der Grund davon liegt darin, daß die deutsche Gemeinde noch viel zu sehr ihre rein historische Gestalt als Ortsgemeinde behalten hat. Die Entwicklung der Verwaltung hat diesen Standpunkt in Finanzverwaltung und Rechtspflege schon zum großen Theil überwunden, in dem Innern hat er sich dagegen noch vielfach erhalten. Der Kampf gegen denselben geht seinen Gang fort. Ein wesentliches Kriterium desselben ist aber eben die auf ihm beruhende administrative Ordnung der Bevölkerung.

Fassen wir nun die Zeit vom 16. Jahrhundert bis zum 19. als ein Ganzes zusammen, so sind es hauptsächlich drei Punkte, in denen sich die selbständige Entwicklung der amtlichen Verwaltungsordnung gegenüber der ständischen zeigt, ohne doch die letztere darum aufzuheben. Das ist die Entwicklung der gerichtlichen Competenz, diejenige der polizeilichen Competenz, und endlich die des gesetzlichen Heimathwesens.

Offenbar mußte der Zustand, wie wir ihn im Vorhergehenden beschrieben haben, bei dem sich freier bewegenden Verkehre ein unerträglicher

werden, da der Verkehr vor allem der möglichsten Klarheit und Einfachheit des Rechts der Angehörigkeit bedarf, um mit ihr die Rechtssicherheit für seine einzelnen Akte zu gewinnen. Selbst da, wo sich die ständischen Rechte nicht sogleich beseitigen ließen, forderte daher das junge volkswirthschaftliche Leben die Anerkennung zweier großen Principien, die Rechtsgleichheit aller Stände für die bindende Kraft der Verträge und zur Verwirklichung derselben allgemein gültige Grundsätze für die gerichtliche Competenz. Und während es die eigentlich große historische That des römischen Rechts ist, jenes Princip der Rechtsgleichheit für das Vertragsrecht durchgeführt zu haben, hat die Lehre vom Civilproceß und die sich an dieselbe anschließende Reichs- und Territorialgesetzgebung das nicht minder große Verdienst, Competenzprincipien, die von den ständischen Unterschieden unabhängig waren, zuerst mit langem und hartnäckigem Kampfe zur Geltung gebracht zu haben. Das geschah durch die Lehre vom Forum. Die juristische Theorie vom Systeme des Forums hat eine weit über den Proceß hinausgehende Bedeutung. Sie ist die erste, auf dem Princip der bürgerlichen Gleichheit beruhende Ordnung der Bevölkerung zunächst für die Rechtspflege; sie ist das juristische System für die Competenz des amtlichen Gerichts im Gegensatz zum ständischen. Man kann das wohl kaum für Sachkundige klarer und besser bezeichnen, als indem man sagt, daß während die auf den Ungleichheiten der Personen und des Besitzes beruhenden ständischen Gerichtscompetenzen mit ihren hundertfachen Unterschieden bisher die Regel waren, die Bildung des deutschen Gemeinen Civilprocesses sie als Ausnahmen, als „privilegirte“ Gerichtsstände hinstellte. Der Fortschritt, der in dieser Bezeichnung liegt, ist ein sehr großer; der Kampf, der mit ihr gegen diese Privilegien eröffnet wird, ein vernichtender. Wenn die Staatswissenschaft einmal allgemein den Satz anerkannt haben wird, daß der ganze bürgerliche und Strafproceß nichts ist als eine große Verwaltungsmaßregel für die Rechtsverwaltung, werden wir auch eine, mit der Entwicklung der Gesellschaftsordnung in organischer Verbindung stehende Geschichte des Processes im Allgemeinen, des Beweisverfahrens und der Beweismittel im Besonderen, und endlich der Lehre vom Forum haben. Denn diese Lehre ist es, bei welcher die Zuständigkeit des Einzelnen zuerst auf die im Wesen des persönlichen Lebens, und nicht auf die ständischen Unterschiede zurückgeführt ist. Wir müssen das andern Arbeitern überlassen; doch ist es verstattet, hier auf den ersten Versuch einer solchen historischen Geschichte des Processes in meiner französischen Rechtsgeschichte (Warnkönig und Stein, Bd. 3) hinzuweisen. Ohne allen Zweifel aber wird dieß historisch die Grundlage für die ganze Systematik des amtlichen

Competenzwesens. Es bedurfte nur noch der bestimmten amtlichen Aufgabe, um sofort den strengen Begriff der amtlichen Competenz daran zu schließen. Und diese Aufgaben entwickeln sich alsbald in den beiden Gebieten der Staatswirthschaft und des Innern. In jenem erscheinen sie als Verwaltung der Regalien, in diesem als Verwaltung der Polizei. Die beiden Elemente aber, aus welchen die administrative Ordnung der Bevölkerung gerade innerhalb der letzteren vor sich geht, sind diejenigen, mit denen sie sich der alten Gemeinde zuwendet, die Oberaufsicht und die persönliche Sicherheitspolizei.

Daß die „Polizei" der Namen für die entstehende amtliche Verwaltung des Innern ist, ist bereits oben dargelegt. Diese Polizei trifft nun auf die alten Gemeinden, in Stadt, Herrschaft und freien Bauerndorf. Diese Selbstverwaltungskörper besitzen noch allein das Recht der vollziehenden Gewalt innerhalb ihrer örtlichen Competenz. Man kann sie ihnen nicht nehmen. Es bleibt daher, indem die staatliche Gewalt beginnt Verwaltungsgesetze zu geben, nichts übrig, als ihre Ausführung zwar diesen Körpern anzuvertrauen, dafür aber Organe einzusetzen, welche die Uebereinstimmung dieser Ausführung mit den Absichten der Verwaltung sicherten. Der Name für dieß Verhältniß war Oberaufsicht, der Rechtstitel war der der oberaufsehenden Gewalt, die nur auf diese Weise, in strenger Begrenzung auf die vollziehende Thätigkeit der Selbstverwaltungskörper und des Vereinswesens, ihre richtige Bedeutung gewinnt. Die Organe dieser Funktion waren die eigentlichen „Amtmänner"; wenn man einen Unterschied zwischen Obrigkeit und Amt aufstellen will, so ist derselbe eben darin enthalten, daß das Amt stets über den Selbstverwaltungskörpern steht und ein Organ der Oberaufsicht ist. Die örtliche Competenz des Amtmannes heißt dann das „Amt," der „Kreis," der „Bezirk;" daher auch die Namen: „Hauptleute," „Kreishauptmänner," „Bezirksvorstände" und andere. Jedes Amt, jeder Kreis oder Bezirk ist daher eine Einheit von Gemeinden; an diese Einheiten beginnt sich die sogen. politische Eintheilung, und mit ihr die politische Geographie anzuschließen. Dieß ist die erste Form der administrativ-amtlichen Ordnung der Bevölkerung. Sie umfaßt nun zwar das ganze Land, aber ihr Verhältniß zu der Selbständigkeit der Gemeinde ist weder an sich klar, noch bei der großen Verschiedenheit der letzteren gleichartig, und die nivellirende Tendenz des „Amtes" ist keineswegs stark genug, jene Verschiedenheit aufzuheben. Nur wird sie in den meisten Ländern nicht auf rein historischer Basis, sondern aus dem Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit für die Verwaltung eingeführt. Sie umfaßt, indem sie die Gemeinden umfaßt, die ansässigen Personen; sie ist die amtliche Verwaltungsordnung der ansässigen Bevölkerung.

Neben ihr entsteht schon im 16. Jahrhundert die Polizei der herumwandernden, der nicht ansässigen Personen, die Polizei der Bettler und und Vagabunden. Wir werden später die historische Entwicklung des Begriffs der Vagabunden bezeichnen. Hier muß die bekannte Thatsache genügen, daß die uralte Idee der Friedlosigkeit des Heimathlosen sich auf diese Zeit vererbt, und der Vagabund und Bettler als ein Friedebrecher hart, ja mit dem Tode bestraft wird. Die Gefahr, welche dieselben bringen, kann nun zwar die einzelne Gemeinde dadurch bekämpfen, daß sie die Herumstreicher ausweist; allein jede Ausweisung wirft sie am Ende doch nur von einer Gemeinde zur andern. Man muß daher, namentlich seit dem dreißigjährigen Kriege, das Vagabundenthum durch ein eigenes Organ bekämpfen. So entsteht das Institut der Landreiter, Landdragoner, Hatschiere, Gendarmen; mit ihnen der Gedanke, die Sicherheitspolizei überhaupt zu einer selbständigen Funktion zu erheben; mit diesem Gedanken die Nothwendigkeit, eine eigene Eintheilung des Landes, die Herstellung von Polizeidistrikten für sie einzuführen. Natürlich haben dieselben ihre eigene Competenz, und diese Competenz als Theil der amtlichen Organisation, würde hier kaum eine besondere Stelle finden, wenn sie nicht auf einen andern Punkt hinüber geführt hätte. Dieser Punkt war das Heimathwesen und seine gesetzliche Feststellung.

Offenbar nämlich konnte jenes bloße polizeiliche Ergreifen und Bestrafen der Herumstreicher und Bettler nicht genügen. Man mußte ihnen einen dauernden Aufenthalt anweisen, und endlich mußten sie an diesem Aufenthalt auch verpflegt werden. So schloß sich an die Entstehung und Ordnung der Sicherheits- und speciell der Bettelpolizei die Frage, aus welcher in Deutschland wie in der ganzen Welt das Heimathswesen entstanden ist, die Frage nach den Grundsätzen für die Verpflichtung zur Armenunterstützung.

Auch in Deutschland wie in der übrigen Welt war die Armenunterstützung so alt wie die gesellschaftliche Ordnung überhaupt. Sie hatte sogar ihre eigenen Institute, zum Theil ihre eigenen Organe. Es gab Krankenhäuser, Hospitäler, Almosen und anderes lange ehe man an das Heimathswesen dachte. Allein diese Armenunterstützung war anfangs eine sittliche, nur von der Kirche, und keine staatliche, von der Verwaltung vertretene Pflicht. Als nun aber der Staat als Sicherheitspolizei das erwerblose Herumwandern verbietet, kann er die Aufnahme des Angehörigen in seine Gemeinde nicht mehr von dem guten Willen derselben abhängig machen, und zweitens muß er die Gemeinde verpflichten, den Aufgenommenen auch nothdürftig zu unterhalten. Er muß daher eine Angehörigkeit setzen, die von ihm ausgeht,

und eine Unterstützungspflicht, die er bestimmt. Und die Gesammtheit der Grundsätze, nach denen dieß geordnet wird, bildet nunmehr, als supplementarer Theil der Gemeindeangehörigkeit, das Heimathswesen.

Das Heimathswesen erscheint daher als derjenige Theil der administrativen Bevölkerungsordnung, welche die Zuständigkeit des Armen zu einem Unterstützungskörper, oder die Armenzuständigkeit bestimmt. Und die Grundsätze, nach denen dieß geschah, lagen bereits gegeben vor.

Da nämlich noch immer die Gemeinde in ihren verschiedenen Formen die örtlich vollziehende Gewalt der Verwaltung, und als solche in ihrer Selbständigkeit anerkannt war, so war es natürlich, daß diese Armenzuständigkeit nicht wie in England auf eine Verwaltungsgemeinde, und nicht wie in Frankreich auf den — in Deutschland im Grunde bloß oberaufsehenden — Staat, sondern direkt auf die Gemeinde zurückgeführt ward. Die Gemeinde ward der Unterstützungskörper für alle ihre Angehörigen. War sie das, so konnte die Angehörigkeit an die Gemeinde zum Zwecke eben dieser Unterstützung auch nur als eine vom Staate bestimmte, also auf einem von der Gemeinde und ihrem Willen unabhängigen Grunde beruhende angesehen werden. Ein solcher Grund aber war zuerst und unbedingt die Geburt, in zweiter Reihe ein dauernder Aufenthalt. Die Aufstellung der Armenunterstützungspflicht für die Gemeinde erzeugte daher, neben dem selbstverständlichen Satz, daß das Gemeindebürgerthum das Recht auf Unterstützung mit sich bringe, die zwei Principien für die Armenzuständigkeit, die im Wesentlichen noch heute gelten, erstlich daß die Geburt, und zweitens daß ein längerer Aufenthalt diese Zuständigkeit verleiht, ohne alle Rücksicht auf eine Aufnahme von Seiten der Gemeinde. An diese, schon im vorigen Jahrhundert vielfach ausgesprochenen Sätze schließen sich die Bestimmungen des heutigen meist in sehr einfacher Weise an, und bilden so als das entstehende Heimathswesen diesen Theil des Rechts der Zuständigkeit.

So war nun die erste Gestalt der Verwaltungsordnung der Bevölkerung in Deutschland entstanden. Sie war für sich betrachtet, allerdings sehr klar. Allein sie behielt die ganze, im vorigen Abschnitt dargestellte ständische Verwaltungsordnung bei, und zwar mit allen ihren Principien und Rechten. Sie nimmt die letztere nicht in sich auf und verarbeitet sie nicht, sondern sie legt sich gleichsam über dieselbe hin, und läßt sie auch da, wo sie mit ihr in Gegensatz tritt, als ein erworbenes Recht auf eine Ausnahmsstellung unverletzt bestehen, und zwar nicht bloß für die Gerichtsbarkeit, sondern auch für die übrigen amtlichen Competenzen in Finanzfragen wie Zoll, Mauth

Steuer, und in den innern Fragen wie Wegewesen, Schulwesen, Besitzvertheilung, Grundbuchswesen und anderes. Dazu kommt, daß jeder kleine deutsche Staat wieder seine eigene administrative Bevölkerungsordnung hat, oft sogar eine verschiedene in den verschiedenen Theilen. Es ist daher weder möglich noch auch von dauerndem historischem Werthe, ein vollständiges Bild dieser Zustände in Competenz, Angehörigkeiten an Korporationen und Gemeinden, Polizei und Heimathswesen festzustellen. Den besten Versuch, dieß Bild wenigstens für einen Staat so vollständig als möglich auszumalen, hat für Oesterreich Kopetz in seiner Politischen Gesetzkunde, für Preußen Fischer in seinem Polizeirecht gemacht. Es sind dieß unschätzbare Quellen für die specielle Geschichte des innern Lebens Deutschlands, welche die deutsche Geschichtschreibung nur noch wenig benutzt hat. Es ist kein so ganz leichter Vorwurf für sie, daß nur Freitag, offenbar von Macaulay's Behandlung angeregt, in seinen „Neuen Bildern" uns dieselben halb in novellistischer Form verarbeitet vorführt. Ohne das Studium von Männern wie Berg, Fischer, Kopetz, Justi, Sonnenfels, sollte es keine Geschichtschreibung des vorigen Jahrhunderts geben.

4) Das neunzehnte Jahrhundert und die Verwaltungsordnung der Bevölkerung in Deutschland, namentlich das Gemeindebürgerrecht und das Heimathsrecht.

Allgemeiner Charakter.

Will man nun auf Grundlage der bisherigen Darstellung sich über den gegenwärtigen Zustand jener Rechtsverhältnisse in Deutschland klar werden, so muß man gewisse Gesichtspunkte unbedingt festhalten.

Zuerst hat die Bundesakte jeden Staat souverän gemacht, ohne Rücksicht darauf, ob seine Größe ihn fähig macht, die großen organischen Kategorien des Staatslebens bei sich zu entwickeln. Es gibt daher rechtlich so viele Bevölkerungsordnungen, als es Staaten gibt, und das was man Vergleichung nennt, ist zum Theil noch geradezu unmöglich.

Zweitens ist in der Bildung der Bevölkerungsordnung noch kein allgemein gültiges und anerkanntes Princip zum Durchbruch gekommen, sondern auch jetzt noch die Grundlage des vorigen Jahrhunderts gültig. Noch immer erhalten sich die Grundzüge der ständischen Ordnung, zum Theil sogar gegenüber den rein amtlichen Competenzen, fast allenthalben aber im Gebiete der Angehörigkeiten an die Selbstverwaltungskörper aller Art, und mit ihnen auch die aus der früheren Entwicklung stammenden großen Verschiedenheiten derselben. Namentlich

gilt dieß da, wo man es bei dem vielfachen wortreichen Reden und Drängen nach „bürgerlicher Freiheit“ und „deutscher Einheit“ am wenigsten erwarten sollte, beim Gemeindebürgerrecht. Hätte man daher auch die Quellen aller bestehenden Territorialgesetzgebungen — und der Verfasser kennt niemanden, der sie je alle gesehen hätte — so würde man doch nicht zu einem einheitlichen Bilde gelangen.

Es bleibt daher, um der Darstellung des deutschen Lebens auf diesem Gebiete dieselbe Klarheit zu geben, die wir in England und Frankreich finden, nichts übrig, als jene Verschiedenheit so viel als möglich auf die Grundbegriffe und Elemente zurückzuführen, die sie gemein haben, und zu zeigen, wo eigentlich der Mangel in den gesetzlichen Anordnungen, der Grund der zum Theil unglaublichen Engherzigkeit im Gemeindebürgerrecht, und mithin das Ziel liegt, dem die unläugbar vorhandene Bewegung entgegenstrebt. Es ist ganz und gar unmöglich, hier bei einer rein objectiven Darstellung stehen zu bleiben, was am besten wohl Bitzers Arbeit gezeigt hat, der namentlich über Gemeindeangehörigkeit und Heimathwesen Deutschlands das reichhaltigste Material gesammelt hat, das wir bisher besitzen, ohne doch zum Abschluß zu gelangen.

Dabei nun ist es keine Frage, daß der Schwerpunkt der ganzen Auffassung im Begriffe und der Stellung der Gemeinde gegenüber der amtlichen Organisation liegt. Die letztere ist ziemlich klar und gleichartig, und die amtliche Bevölkerungsordnung mit den Competenzen und Zuständigkeiten der finanziellen, richterlichen und administrativen Behörden dürfen wir im Wesentlichen als bekannt setzen. Das, warum es sich handelt, ist die in Gemeindeangehörigkeit und Heimathwesen gegebene äußere Gestalt und Ordnung der Selbstverwaltungskörper, über die man sich gesetzlich eben so wenig einig geworden, als man es bisher über den Begriff der Selbstverwaltung selbst war.

Das Folgende muß daher dasjenige erfüllen, was wir in der Lehre von der vollziehenden Gewalt über die deutsche Gestalt der Selbstverwaltung gesagt haben.

Die Gemeindeangehörigkeits- und Heimathsfrage in Deutschland.

(Die historische ständische Ortsgemeinde wird die Grundlage des ganzen Gemeindewesens und damit der gesammten Selbstverwaltung in Deutschland. Folgen dieser Thatsache für die Verfassung und Verwaltung der letzteren im Allgemeinen, und für das Heimathswesen im Besondern.)

Allerdings hatte sich, wie oben erwähnt, die ganze ständische Gestalt der Bevölkerungsordnung in Deutschland nicht bloß im vorigen

Jahrhundert, sondern auch noch nach den französischen Kriegen erhalten. Es gab und gibt keine volle staatsbürgerliche Gleichheit und Einheit der Verwaltung wie in England und Frankreich. Allein der amtliche Organismus hatte die eigentliche Thätigkeit der ständischen Selbstverwaltungskörper theils neutralisirt, theils sich gänzlich dienstbar gemacht. Ohne geradezu das Recht desselben zu vernichten, hatte er ihnen doch die Ausübung genommen, und seine Organe an allen Punkten an die Stelle der früheren gesetzt, so daß diesen nur noch der Name, und zum Theil auch dieser nicht geblieben war. Dafür aber hätte er, nicht weniger allmächtig und strenge als in Frankreich, doch den naheliegenden Ersatz im Staatsbürgerthum durch Verleihung einer Verfassung nicht geboten. Das Gefühl der bürgerlichen Unfreiheit war daher so stark, daß es selbst mächtiger war als das der gesellschaftlichen Ungleichheit. Und das war es, was den folgenden Dingen ihren Charakter gab.

Der Kampf nämlich, der sich schon seit 1813, in neuer Gestalt aber seit 1830 gegen diese ausschließliche Herrschaft des amtlichen Organismus erhob, erscheint eben deßhalb zunächst wesentlich als ein negativer. Es handelt sich in diesen 30 Jahren nicht so sehr um das, was eigentlich durch die Verwaltung geschehen soll, als um das, durch wen es geschehen soll. Man will nicht so sehr gute Gesetze und Administration, als das Recht, beide unter Mitwirkung der Vertretungen zu bestimmen. Daher gehen alle Bestrebungen dieser Zeit nicht so sehr dahin zu fragen, was die eigentlichen Aufgaben der Staatsgewalt, als dahin, welches die richtigen Formen der Theilnahme des Volkes an der Erfüllung dieser Aufgaben seien. Und wie die Grundgesetzgebung der Staaten daher in organischen Verfassungen culminiren, so gipfelt die Staatswissenschaft statt in der Verwaltungslehre vielmehr in der Verfassungstheorie. Das war allerdings der natürliche Gang der Dinge.

In dieser Bewegung nun, bei ziemlich völliger Unklarheit über Wesen und Aufgabe der Verwaltung und den Voraussetzungen ihrer Lösung, namentlich in Bezug auf die dazu erforderliche Verwaltungsordnung der Bevölkerung, lag es nahe, sich an die gegebenen Gestaltungen der letzteren anzuschließen, und dieselben ohne eingehende Beurtheilung ihres Verhältnisses zur Verwaltung, nur erst und vor allen Dingen zu Trägern des Princips der Verfassung zu machen. Natürlich griff man dabei zuerst auf die Gemeinde zurück. Das Gemeindeleben war das, was man eigentlich noch recht übersehen konnte. In der Gemeinde ließ sich die Idee des Staatsbürgerthums, die Theilnahme des Einzelnen am öffentlichen Willen am leichtesten verwirklichen. Sie erschien nach aristotelischer Auffassung als der Grund des Staats.

Eine freie Gemeindeverfassung war und blieb das nächste Ziel der freiheitlichen Bestrebungen. Dazu kam, daß die Neugestaltung des deutschen Reiches eine Unzahl von früher selbständigen Gemeinden in die neuen Staaten eingereiht hatte, die deßhalb einer neuen Ordnung bedurften. Die große Verfassungsbewegung begann daher mit den neuen Gemeindeverfassungen; bei einigen Staaten, namentlich den Elbstaaten, kam es auch dazu nicht, bei andern wie in Preußen, blieb man dabei stehen, aber bei einigen, wie namentlich im Süden, wurden diese Gemeindeverfassungen integrirende Theile der Staatsverfassung. Aber seit 1808, wo die erste verfassungsmäßige Gemeindeordnung in Preußen erschien, glaubte man mit der Frage nach dem Gemeinderecht die wesentlichste Seite der Verfassung erfüllt oder doch vorbereitet zu haben.

Das war nun recht gut. Allein indem man das forderte, übersah man gänzlich, daß man eigentlich gar keinen Begriff von der Gemeinde habe, und daher auch unfähig war, selbst bei vollkommenster Freiheit der Gesetzgebung, sich eine wirklich eigenthümliche und genügende Verfassung der Gemeinden zu schaffen. Wir haben in der vollziehenden Gewalt dargelegt, daß dieser Begriff, der nicht so gar einfach und nicht mit dem vieldeutigen und unklaren Wort „Gemeinde" schon gegeben ist, auch jetzt noch nicht existirt. Anstatt nun zu fragen, was denn eigentlich eine Gemeinde als Selbstverwaltungskörper sei oder sein solle, ergriff man den nächstliegenden Weg, und nahm die deutsche historische Ortsgemeinde für die wahre Gemeinde, indem man alle im Wesen der Gemeinde liegenden organischen Begriffe und Rechte ohne weiteres auf diese thatsächliche, historisch gewordene Ortsgemeinde übertrug. Man kann nicht nachdrücklich genug diese große historische Thatsache hervorheben, denn sie ist es, welche dem deutschen Gemeindewesen und allem was sich an sie schließt, namentlich auch der Verwaltungsordnung der Bevölkerung, ihre ganze gegenwärtige Gestalt, all ihre Einseitigkeiten und Verschiedenheiten, all ihr nur zu oft fühlbares Ungenügen gegeben hat. Denn vermöge dieser Uebertragung des Begriffs der Gemeinde und der freien örtlichen Selbstverwaltung auf die historische Ortsgemeinde wollte man das gesammte Gemeindewesen der Staaten auf die gleichen Kategorien der Verfassung und Verwaltung reduciren, obwohl man zugleich die Ortsgemeinde als historisch berechtigten, mit seinen Gränzen gegebenen Körper annahm. Dieß war ein unlösbarer Widerspruch, und dieser Widerspruch zeigte bald seine Folgen; Folgen, die zu übersehen die ganze Einseitigkeit der deutschen Publicistik nicht immer ausreichte.

Um nämlich die örtliche freie Selbstverwaltung als Gemeinde herzustellen, bedarf es zweier unbedingter Voraussetzungen. Zuerst muß

der Grundsatz der Gleichheit für das Gemeindebürgerthum durchführbar sein; zweitens muß die Gemeinde selbst groß genug sein, um die ihr überwiesenen Verwaltungsaufgaben zu erfüllen. Um beides zu haben, muß man aber entweder die staatsbürgerliche Gleichheit schon besitzen, und die Gemeindekörper nach ihrer Aufgabe, statt die Aufgaben nach den Gemeindekörpern einrichten, wie beides in England der Fall war, oder man muß jene Gleichheit durch eine Revolution herstellen, und die Gemeinden ganz nach dem Schema der amtlichen Organisation vertheilen, wie in Frankreich. Keines von diesen Dingen war in Deutschland der Fall. Indem man statt dessen einfach die historisch gebildete Ortsgemeinde den allgemeinen Gemeindeverfassungen zum Grunde legte, ohne weder die staatsbürgerliche Gleichheit herzustellen, noch auch die Gemeinden anders zu vertheilen, entstand jenes unklare und unfertige Gemeindewesen Deutschlands, in dem wir uns noch befinden, und das offenbar nur als Uebergang zu einer höheren Ordnung der Dinge anerkannt werden kann.

Wir wollen versuchen, die Elemente desselben hier kurz zu charakterisiren.

Die Idee einer freien Verfassung der Gemeinden, wie sie die verschiedenen Gemeindeordnungen enthalten, konnte sehr leicht ihr Schema in Wahl und Wählbarkeit, Gemeindevertretung und Gemeindehaupt finden, ohne viel Werth auf verschiedenen Census und verschiedene Namen zu legen. Allein anders war es mit dem Gemeindebürgerrecht. Das Gemeindebürgerrecht ist ohne gesellschaftliche Gleichstellung undenkbar. Indem man nun die alte Ortsgemeinde annahm mit ihrer ganzen historischen Gestalt, zeigte es sich zunächst, daß nur die Stadtgemeinden und mit ihnen einzelne Landgemeinden überhaupt den Begriff des Bürgerrechts zuließen. Denn historisch bestand neben Stadt und Dorf noch die Herrschaft mit ihrer Gutsgerichtsbarkeit, auf dem ständischen Besitzrecht begründet. Die Einführung des Gemeindebürgerrechts in den Herrschaften mit Patrimonialgerichtsbarkeit war natürlich ein Unding. Es hätte den Herrn zu seinem eigenen Unterthan gemacht. Hier war daher eine reine Gemeindeverfassung so lange absolut unmöglich, als die Patrimonialgerichtsbarkeit bestand, und die erste Folge war, daß es eben gar keine, wie in Preußen, oder keine allgemein gültige Landgemeindeordnung wie in Bayern und Württemberg, oder eine von der Stadtgemeindeordnung wesentlich verschiedene wie in Sachsen gab. — Aber auch nach Aufhebung der Patrimonialgerichtsbarkeit, wie in Oesterreich, zeigte sich auf dem Lande ein zweites Verhältniß. Der Besitz der früheren Herren war zum Theil so groß, daß sich in ihm allein die alte Ortsgemeinde fortsetzte. Es war denn doch ein

Unding, eine Ortsgemeinde mit einem Dutzend Gemeindebürgern unter gleichem Stimmrecht, aber unter absolut ungleicher Belastung anzuerkennen. So lange man bei der Ortsgemeinde stehen blieb, war hier nicht zu helfen. Der wahre Ausweg, die Bildung der Verwaltungsgemeinden aber, wird nur noch als Amtsbezirk gedacht (s. unten). Man half sich daher, indem man entweder besondere Gemeindeordnungen erließ, oder die allgemeinen eben gar nicht, oder nur nominell zur Ausführung brachte. Schon dadurch ward die Zurückführung des Princips der Bevölkerungsordnung auf die Selbstverwaltung unthunlich, und es ist der durchgehende Charakter des deutschen Gemeinderechts, daß es eigentlich nur für die Städte gilt, wie es historisch im Wesen der ständischen Ortsgemeinde begründet war. Die Landgemeindeordnungen sowohl wie ihr Mangel sind dabei von der Lehre des öffentlichen Rechts unverarbeitet geblieben. Haben doch die Sammlungen wie die von Weiske und Zachariä sie ganz bei Seite liegen lassen, und das zwar zur selben Zeit, wo Grimm durch seine Weißthümer und Bauernsprachen die alte Landgemeindeordnung neben die Stadtrechte gestellt, und die französische Rechtsgeschichte die Coutumes, die ja zum großen Theil Landgemeinderecht enthielten, verarbeitet hat! —

Aber auch die ständische Gemeindeverfassung, auf Grundlage der historischen Ortsgemeinde, kam nicht zum rechten Gemeindebürgerthum. Das Gemeindebürgerrecht unseres Jahrhunderts ist in der That nicht viel mehr und besser als eine einfache Reduction des geltenden Rechts der ständischen Ordnung.

Wir haben gesehen, wie die ständische Stadtgemeinde sich stets als selbständigen Verwaltungskörper ansah, und deßhalb zuerst dem Einzelnen nur gegen ausdrückliche Aufnahme das Bürgerrecht verlieh; dennoch aber eine Menge von Personen enthielt, die obwohl unzweifelhaft ansässig, doch an dem Bürgerrecht nicht Theil nahmen — zwei Grundsätze, welche sowohl in England als in Frankreich unmöglich sind. Die Aufstellung der Ortsgemeinde als Grundlage der Gemeinde überhaupt ließ nun in Deutschland jene beiden Principien bestehen, und sanctionirte sie formell in den neuen Gemeindeordnungen, ohne sich über die wahre Bedeutung der Sache Rechenschaft abzulegen. Dadurch sind nun die geradezu wunderlichsten Bestimmungen in die neuesten deutschen Gemeindeordnungen hinein gekommen, für die es weder eine rationelle Begründung noch einen juristischen Inhalt gibt, und die einzig und allein sich in obiger Weise historisch erklären. Diese Bestimmungen sind wesentlich folgende:

Erstlich haben die Gemeinden das Recht, die Aufnahmen zu versagen, wenn der Betreffende, der Bürger werden will, „keinen guten

Leumund besitzt," was um so mehr ein Unding ist, als im ganzen übrigen Rechtsleben sogar mit der abgebüßten Strafe die Folgen des Verbrechens verschwinden. Und wer wird die Gränze des „Leumundes" bestimmen, wenn nicht das Interesse?

Zweitens haben sie das Recht, ein Eintrittsgeld und meistens ein Vermögen als Bedingung der Aufnahme zu fordern, eventuell die Ehe zu bewilligen (s. oben), wobei es schwer zu sagen ist, welches von beiden Rechten in größerem Widerspruch mit den Principien des freien Staatsbürgerthums steht.

Drittens aber sollen sie die Aufnahme in das Gemeindebürgerthum nicht verweigern dürfen, wenn die gesetzlichen Bedingungen vorhanden sind. Welchen Sinn hat eine „Aufnahme," die ich vornehmen muß? Und ist es nothwendig, daß sich der Ansässige aufnehmen lasse, wozu die Möglichkeit lassen, daß er nicht darum bittet? Enthält sie neue Verpflichtungen, so wird er sie ohnehin unterlassen. Hat er aber die Verpflichtungen des Gemeindebürgers in Stimme und Lasten ohnehin, warum von einer sogenannten „Aufnahme" erst das Recht, das natürlich aus der Theilnahme an den Lasten folgt, abhängig machen? Das alles ist, wie gesagt, nur historisch begreiflich.

Endlich haben einige Länder den Grundsatz gesetzlich ausgesprochen, daß jeder Staatsbürger Mitglied irgend einer Gemeinde sein muß, was sich von selbst versteht, wenn sich einer darunter eine entweder natürliche (Geburt) oder gewerbliche (Aufenthalt) Heimath denkt, was aber gar keinen Sinn hat, wenn man daneben das Princip der Aufnahme in das Bürgerrecht setzt, da diese ja eben von der Gemeinde abhängt. — Dagegen bricht sich dann der ständische Grundsatz in der Frage Bahn, ob Geistliche, Staatsdiener und zum Theil sogar Grundherren Stadtgemeindebürger sein können, was einige verneinen, andere bejahen.

Man sieht auf den ersten Blick, daß hier durch das Festhalten der alten Ortsgemeinde innerhalb der unklaren Vorstellung vom „freien" Gemeindebürgerthum eine unendliche Verwirrung entsteht. Sie wird nicht geringer, wenn man die Gemeindeverwaltung betrachtet.

Auch hier sind die sachlichen und formalen Verhältnisse sehr leicht formulirt; Gemeindelasten, Gemeinderechnungen, Gemeindediener u. s. w. — alle diese Dinge gehen fast von selbst aus dem reinen Begriff der örtlichen Selbstverwaltung hervor. Allein ganz anders gestaltet sich das, sowie der Begriff der historischen Ortsgemeinde den Satz zur Geltung bringt, daß jede Ortsgemeinde alle Staatsaufgaben örtlich zu vollziehen habe. In der That nemlich ist ohne diesen Satz die Ortsgemeinde nur ein, und noch dazu in den bei weitem meisten Fällen

sehr untergeordneter Körper der Selbstverwaltung. Mit demselben aber tritt sofort der Widerspruch auf, daß die meisten Ortsgemeinden gar nicht dazu im Stande sind. Jene Beschränkung des Gemeindebegriffes und der Gemeindeordnungen auf die historische Ortsgemeinde zeigt daher auch auf diesem Punkte die Unfertigkeit des ganzen deutschen Gemeindewesens.

Die erste Folge derselben war nämlich die Beibehaltung der historischen Begriffe und Rechte von Schutzbürgern, Beisassen u. s. w. im neuen Gemeinderecht. Daß dieselben einen sehr guten Sinn hatten, als die Landgemeinde als Herrschaft unfrei, die Stadtgemeinde frei war, ist wohl klar. Sehr schwer dagegen ist zu sagen, was es in heutiger Zeit bedeuten soll, wenn einige Gemeindeordnungen das Schutzbürgerthum auf das Recht, von der Gemeinde Schutz zu verlangen, oder den Satz, daß der Beisasse unter dem „Schutz der Gemeinde" stehe, beziehen. Denn der Schutz und das Gericht, welche derselbe von der Gemeinde zu verlangen hat, beruhen eben gar nicht auf seinem Schutz-, sondern auf seinem Staatsbürgerthum. Er hat nicht mehr und nicht weniger Schutz, als jeder Reisende und Fremde in der Gemeinde. Die ganze Vorstellung vom sogenannten Schutzbürgerthum bedeutet jetzt vielmehr etwas anderes. Es soll das Rechtsverhältniß des Ankömmlings von dem Augenblick seiner ersten Niederlassung bis zur „Aufnahme" in das Gemeindebürgerthum, oder das Rechtsverhältniß des Erwerbens des letzteren bezeichnen. Das hat nur dann einen Sinn, so lange es erstens noch eine solche Aufnahme gibt, und zweitens in so fern eine gewisse Dauer des Aufenthalts nothwendig ist, um das Heimathsrecht zu gewinnen. Ein „Schutzbürger" ist daher ein Einwohner, der noch kein Heimathsrecht an dem Orte seiner Niederlassung gewonnen hat. In jeder andern Beziehung ist er dem Heimathberechtigten gleich. In diesem Sinne aber gehört wieder das sogenannte Schutzbürgerthum daher überhaupt nicht in das Gemeinderecht, sondern in das Heimathsrecht. Denkt man sich aber unter dem Schutzbürgerthum die Gemeindeangehörigkeit ohne Theilnahme an Wählerrecht und Wahlfähigkeit, so ist jeder Angehörige ein Schutzbürger, auch der Heimathberechtigte seit Generationen, ja der reiche Unmündige, und selbst der oberste Beamte eines Kreises, unter dem die Verwaltung der Gemeinde steht, ist Schutzbürger dieser von ihm verwalteten Gemeinde. Man sieht, daß nur die, sogleich zu erwähnende Verschmelzung von Gemeindeangehörigkeit und Heimathsrecht diesem sonst nur historisch erklärbaren Wort einen Sinn gibt. Es ist kein Zweifel, daß das ganze Verhältniß verschwinden wird, sowie sich eine wahre Gemeindeverfassung aus den gegenwärtigen Zuständen entwickelt.

Die zweite Folge war die Frage, ob mit der Gemeindeangehörigkeit auch das Recht auf den Gewerbebetrieb, das Gewerbebürgerthum, gewonnen sein sollte. Nur die Uebertragung der alten ständischen Unfreiheit auf die neuen Gewerbeordnungen konnte dieß Recht überhaupt in Frage stellen, und hier traten mitten in aller scheinbaren Verfassungsfreiheit die schreiendsten Beschränkungen der staatsbürgerlichen Freiheit durch das Ortsgemeinderecht hervor. Die Staaten, welche die Zünfte aufgehoben, wie Preußen, das es zum Theil, und Oesterreich, das es ganz gethan, machten allerdings den Gewerbebetrieb vom Gemeinderecht unabhängig; andere Staaten dagegen wie Bayern, Württemberg, Baden, setzten den Erwerb des Bürgerrechts als Bedingung des Gewerbebetriebsrechts. Hier gewann freilich der Akt der „Aufnahme" einen praktischen Sinn für das engherzige Interesse der Zunftgenossen! Und so ist auch diese tiefe Anomalie mit dem Princip des freien Staatsbürgerthums nur historisch erklärbar.

Das waren die beiden Folgen, die sich innerhalb der Gemeinde zeigten. Eine dritte, viel wichtigere Folge dieser Beschränkung der neuen Idee der Gemeinde auf die alte Ortsgemeinde entstand nun dadurch, daß dadurch die Aufgaben principiell für alle Gemeinden gleich werden, während thatsächlich die Mittel der einzelnen Gemeinden ihre örtliche Vollziehung geradezu oft unmöglich machten. Das mußte aber mit jedem Jahre fühlbarer werden, da mit jedem Jahre diese Aufgaben wuchsen, und mit jedem Jahre mehr Mittel forderten. Die Consequenz davon zeigte sich nun nach zwei Seiten.

Da nämlich die großen Verwaltungsaufgaben nicht ungelöst bleiben konnten, so ergab es sich gleichsam von selbst, daß die amtliche Verwaltung solche Aufgaben übernahm, und die kleinen Gemeinden damit ihre eigentliche Selbstverwaltung wieder an den größeren, dem Umfange der Verwaltungsaufgabe entsprechenden Amtsbezirk theils direkt, theils indirekt verloren. Das ist der einfache und natürliche Grund, weßhalb die Selbstverwaltung nur in den größern Städten festen Fuß gefaßt hat, während unter den Landgemeinden die Theilnahme der Angehörigen eine höchst beschränkte und örtliche ist. Wer nur einigermaßen die wirklichen Verhältnisse des Lebens kennt, der wird unbedingt zugestehen, daß hier die Selbstverwaltung, und fast immer aus dem obigen Grunde, ein ziemlich leeres Wort ist.

Während aber die amtliche Verwaltung fast auf allen andern Punkten sich an der Stelle der Selbstverwaltung erhielt, wies sie auf Einem Gebiete alle positive Verpflichtung von sich und der Ortsgemeinde zu, das war die Armenunterstützung. Schon das vorige Jahrhundert hatte den alten ethischen Satz, daß jede Gemeinde ihre Armen

zu ernähren habe, zu einer staatlichen Vorschrift gemacht. Die unbedingte Gültigkeit dieses Grundsatzes hatte daher zur natürlichen Folge, daß man für diese Armenangehörigkeit Grundsätze aufstellte, welche sie von dem Willen der Gemeinde, also auch von der Gemeindeangehörigkeit unabhängig machte. Dadurch ward eine Zuständigkeitsordnung nothwendig, welche neben derjenigen, auf welcher die Gemeindeangehörigkeit beruhte, auftrat, und so entstand durch das Zusammenwirken dieser Momente das deutsche Heimathsrecht und sein charakteristischer Unterschied von dem englischen und französischen.

Wir glauben, daß dasselbe nunmehr in seinen allgemein gültigen Grundzügen leicht zu bezeichnen sein wird.

Der erste Grundsatz desselben ist, daß die Armenerhaltung nicht als Sache des Staats, sondern der Ortsgemeinde anerkannt ist, während Frankreich die letztere wenigstens für persönlich Arme als Staatsangelegenheit betrachtet, und die wirthschaftlich Armen vorzugsweise der Privatwohlthätigkeit zuweist, England dagegen diese als Staatslast anerkannte Verpflichtung durch die Verwaltungsgemeinde des Kirchspiels und der union vollziehen läßt.

So lange nun die Armuth noch den Charakter eines nur den Einzelnen treffenden Unglücks hat, ist diese Pflicht der Ortsgemeinde, sei es Stadt oder Herrschaft, eine unbedeutende. So wie aber mit der Entwicklung der Industrie die wirthschaftliche Armuth des Erwerblosen ein allgemeiner Zustand wird, beginnt hier der Widerspruch sich zu entwickeln, auf dem eben die Eigenthümlichkeit und Unfertigkeit des deutschen Heimathsrechts beruht. Die Ortsgemeinde des täglichen Erwerbes wird eine andere, als die Ortsgemeinde der Heimath; die Gemeinde, welche den Arbeiter während seiner Arbeitsfähigkeit benützt, kann nicht wünschen, ihn bei seiner Arbeitsunfähigkeit unterstützen zu müssen, während die Gemeinde, der er angehört, in der er aber nicht gelebt hat, eben so wenig diese Unterstützung als eine für sie natürliche Last ansieht. Daher entsteht denn das unter diesen Umständen ganz natürliche Streben jeder Gemeinde, den Erwerb der Armenangehörigkeit so schwierig als möglich zu machen.

Indem nun aber die örtliche Pflicht der Armenunterstützung trotzdem bestehen bleibt neben der immer größern Bewegung der Arbeiter, entsteht ein streng ausgebildetes System des Rechts dieser Armenangehörigkeit oder des Heimathsrechts, und der Punkt, auf welchem sich der Streit bewegt, ist nunmehr leicht zu bezeichnen.

Zuerst ist es in keinem Recht bezweifelt, daß das Gemeindebürgerrecht das Heimathsrecht enthält, und es mithin erzeugt. Wir

nennen dasselbe daher das bürgerliche Heimathsrecht. Ein solches gibt es, wie schon oben erwähnt, weder in England, noch in Frankreich.

Zweitens muß jeder eine Heimath haben, weil jeder bei absoluter persönlicher Armuth unterstützt werden muß. Diese Angehörigkeit muß demnach mit der Person selbst unmittelbar, also mit ihrer Geburt und Familie gegeben sein. Wir nennen sie daher das natürliche Heimathsrecht. Es gilt sowohl in England als in Frankreich.

Drittens aber, und hier entsteht die eigentliche Frage, muß der dauernde Aufenthalt, das Domicile der Einzelnen, das ja die Gemeindeangehörigkeit für alle einzelnen Lebensverhältnisse ergibt, zuletzt auch die volle Angehörigkeit an die Gemeinde als Armenangehörigkeit oder Heimathsrecht erzeugen. Ueber dies Princip als solches sind alle deutschen Gesetze klar. Wir nennen dieses Heimathsrecht als das durch das gewerbliche Leben erworbene das gewerbliche Heimathsrecht. Ein solches kennt Frankreich nicht, wohl aber England. Und in Deutschland, wie in England spitzt sich daher die ganze Frage nach dem Heimathsrecht in der Frage zu, unter welchen Umständen und binnen welcher Zeit das gewerbliche Heimathsrecht in einer Ortsgemeinde erworben, und in einer andern verloren wird.

Nun versteht es sich von selbst, daß die erste Bedingung jedes Erwerbes der einer gewerblichen Heimath die Niederlassung, erst die zweite jene Dauer des Aufenthalts ist. Der Wunsch der Ortsgemeinden als Heimathsgemeinden, sich der Armenpflicht so viel als möglich zu entziehen, mußte daher zuerst den Wunsch hervorrufen, die Niederlassung überhaupt von ihrer Zustimmung abhängig zu machen, und zwar so, daß nicht bloß das Gemeindebürgerrecht im eigentlichen Sinn, sondern auch die Gemeindeangehörigkeit erst durch eine solche formelle Aufnahme in die Gemeinde erworben würde. Die Bedeutung einer solchen Aufnahme ward dann nicht die, daß der Aufgenommene das eigentliche Bürgerrecht, sondern nur das Recht gewann, nicht ausgewiesen werden zu können. Es blieb ihm dann überlassen, zu bleiben, oder vor dem Erwerb des Heimathsrechts fortzuziehen. Um aber nicht die wandernde Arbeit dadurch von dem hiemit direkt anerkannten Recht der Ausweisung abhängig zu machen, ließ man das alte System der Heimathsscheine, gerade wie in England, bestehen; dieselben hatten jetzt nicht mehr, wie im vorigen Jahrhundert, einen vorzugsweise polizeilichen, sondern einen administrativen Charakter. Als natürliche Folge davon ergab sich aber, daß nunmehr die Ortsgemeinde die Bedingungen der Aufnahme in die Angehörigkeit eben so vorschrieb, wie die der Aufnahme in das Bürgerrecht, was theils zur Forderung eines Vermögensnachweises, theils zum Recht der gemeindlichen

Eheconsense führte. So entstand innerhalb des Gemeindeangehörigkeitsrechts das Recht der Niederlassung, oder die Formen und Bedingungen, unter denen die Niederlassung als Gemeindeangehörigkeit noch ohne Heimathsrechtsrecht oder ohne Armenzuständigkeit erworben wurde; ein Verhältniß, das wiederum weder England noch Frankreich kennen. — Diesem Niederlassungsrecht, der negativen Seite der Gemeindeangehörigkeit tritt nun natürlich das Princip der freien Bewegung entschieden entgegen und fand seinen Ausdruck in der Forderung, daß jeder an jedem Orte sich niederlassen dürfe, oder in dem Rechte der Freizügigkeit. Beide standen in scharfem Widerspruch, und stehen noch darin. Das negative Niederlassungsrecht beruht auf dem Gemeinderecht, das positive Freizügigkeitsrecht auf dem Staatsbürgerrecht. Jenes hat seinen Grund im historischen Element der alten Ortsgemeinde und im administrativen der Identität von Orts- und Armengemeinde; dieses im Wesen des staatsbürgerlichen freien Gewerbes und in dem Princip des freien Hilfswesens. Beide Rechte können nun diese oder jene Form haben, aber es ist keinen Augenblick zweifelhaft, daß sie sich principiell unter allen Formen gegenseitig aufheben. Es ist absolut unthunlich, ein Freizügigkeitsrecht mit irgend einem Niederlassungsrecht zu verbinden. Hier gibt es daher gar kein Auskunftsmittel, sondern nur ein neues Princip; und es ist schon hier klar, daß, wenn die Freizügigkeit als nothwendig anerkannt wird, dies als unbedingte Consequenz die Modifikation der Verpflichtung der Ortsgemeinde für die Versorgung der heimathberechtigten Armen erzeugen muß.

Die zweite Frage nach dem Erwerb der gewerblichen Heimath war dann die Dauer des Aufenthalts, welche dem Erwerbe vorausgehen muß. Im Grunde kommt es dabei nicht viel darauf an, wie lang man diese Dauer setzt, sondern nur darauf, daß sie für alle Gemeinden gleich lang sey, da sonst der sich Niederlassende leicht ohne alle gewerbliche Heimath sein kann, und auf die rein zufällige natürliche Heimath zurückgeworfen wird. Um diese Dauer gleichmäßig herzustellen, muß sie natürlich nicht mehr der Selbstbestimmung der Gemeinden, sondern der Gesetzgebung überlassen werden. Das wird in denjenigen Staaten nothwendig, wo auch die wirthschaftliche Armuth als Verwaltungsaufgabe des Staats und nicht als Sache der Privatwohlthätigkeit erkannt wird. Daher haben England und die deutschen Staaten solche Gesetzgebungen, Frankreich aber nicht.

In Folge aller dieser Punkte tritt das Heimathswesen in Deutschland in ein doppeltes wunderlich verwirrtes Verhältniß. Es ist zugleich ein Theil der Gemeindezuständigkeit, und zugleich auch nicht. Es gehört demselben, indem die Ortsgemeinde die Verwaltungs-

gemeinde für das Armenwesen geworden und geblieben ist, und eben aus diesem selbigen Grunde hat die Ortsgemeinde im Gegensatz zu dem Bedürfniß der freien Bewegung sich auf das Entschiedenste dagegen gesträubt, den Erwerb des Heimathsrechts durch gewerblichen Aufenthalt zuzulassen, während sie den Erwerb durch Geburt eben so unbestritten zuläßt. Dazu kommt, daß die Bedingungen jener Zulassung örtlich und zeitlich verschieden sind, und daß diejenigen Staaten, welche annähernd die Größe einer bedeutenden Ortsgemeinde haben, dies Gemeindebürgerthum, die Gemeindeangehörigkeit und das Heimathswesen noch außerdem mit dem Indigenat identificiren müssen. Es ward dadurch eine unsäglich mühevolle Arbeit, die im Grunde doch vielfach nur einen örtlichen, und stets nur einen vorübergehenden Werth hat, das in den deutschen Bundesstaaten wirklich geltende Heimathsrecht aufzufinden. Selbst Bitzer hat in seiner eigens dafür bestimmten Schrift das nicht zu leisten vermocht. Es wäre dies sehr übel, wenn es nicht zugleich klar wäre, daß wir in dieser Beziehung einer principiellen Umgestaltung zu einer orga ischen Gestalt eines Heimathsrechts, das vom Gemeinderecht unabhängig ist, entgegen gehen. Die Elemente desselben aber sind ohne Zweifel folgende:

1) Die Armenunterstützung muß Aufgabe einer eigenen, für sie bestimmten, und eine Mehrheit von Ortsgemeinden umfassenden Armengemeinde, als Verwaltungsgemeinde, mit eigener Armenverfassung und Armenverwaltung werden.

2) Jede Beschränkung der Niederlassung und der Ehe muß aufgehoben werden.

3) Die Dauer des Aufenthalts, welche die Armenzuständigkeit erwirbt, muß gleichmäßig sein.

4) Der Erwerb dieser Zuständigkeit wird nur durch die nicht persönliche, sondern wirthschaftliche Armuth und die daraus folgende wirkliche Unterstützung unterbrochen.

5) Jede Armengemeinde hat die Pflicht, diese Unterstützung eine gewisse Zeit hindurch fortzusetzen, aber nach Ablauf dieser Zeit die Ueberweisung an die natürliche Heimath und die daraus folgende natürliche Zuständigkeit durch Geburt und Ehe eintreten zu lassen.

Es ist, wie wir glauben, hieraus vor allen Dingen Eins klar. Es ist unmöglich, das Heimathswesen oder die Armenzuständigkeit als letzten Theil der administrativen Ordnung der Bevölkerung auf Grundlage der Gemeindeangehörigkeit zu ordnen. Der Grund alles Streits sowie aller Unklarheit in der Theorie und der Verschiedenheit der Gesetzgebungen und ihrer Widersprüche liegt eben in nichts anderem, als daß der wesentliche organische Unterschied zwischen Ortsangehörigkeit

und Armenzuständigkeit, Gemeindewesen und Heimathswesen, noch nicht erkannt ist. Im Gegentheil gehört die ganze Lehre von dem erstern der Lehre von der vollziehenden Gewalt, speziell der Lehre von der Selbstverwaltung, die Lehre von dem letztern der Lehre von der innern Verwaltung, speciell vom Hülfswesen. Es ist nicht möglich, sich über das Heimathswesen klar und einig zu werden, ehe man sich über das Armenwesen klar und einig ist. Erst aus dem Princip für die Armenverwaltung wird das Princip, die Klarheit und Gleichartigkeit für das Heimathwesen auch in Deutschland hervorgehen.

Wir dürfen uns daher hier begnügen, nur die Quellen des geltenden Rechts für den gegenwärtigen, aus den obigen Gründen unmeßbar verwirrten Zustand des Heimathswesens in Deutschland anzuführen, da wir ihn in jeder Beziehung nur als einen Uebergangszustand anerkennen können.

Literatur und Gesetzgebung für das deutsche Heimathsrecht.

Im Allgemeinen muß man bei jeder Beurtheilung von Literatur und Gesetzgebung namentlich über Gemeindeangehörigkeit und Heimathswesen festhalten, daß die beständige Verschmelzung beider Begriffe und der mehr oder weniger klar ausgesprochene Grundgedanke, daß das Heimathsrecht nur ein Theil der Gemeindeangehörigkeit sei und sein, und also auch als solches verstanden und organisirt werden solle, eine eingehende Kritik von unserm Standpunkte gar nicht als thunlich erscheinen läßt. Es ist eben auf diesem Wege zu keinem Resultat zu kommen; nicht einmal darüber wird man einig, ob nicht auch das ganze Indigenationsrecht mit in das Heimathsrecht hinein gehöre. So hat Weiske in seiner sonst trefflichen Einleitung zu seiner „Sammlung neuer deutscher Gemeindegesetze" 1848 das Heimathswesen gar nicht berührt. Döhl in seiner „Armenpflege des preußischen Staats" 1860 läßt dafür wieder das Gemeinderecht weg; Bitzers oben angeführtes Werk wirft Buntes durcheinander; die höchst geschmackvoll gearbeitete und in ihrem Gebiete wohldurchdachte kleine Schrift von Varnbühler: „Ueber die Frage eines deutschen Heimathsrechts" 1864 hat sich leider wesentlich auf jenes wunderliche Gebiet beschränkt, welches wir das internationale Heimathsrecht unter den einzelnen deutschen Staaten nennen müssen, ohne auf das innere Heimathsrecht der einzelnen Staaten einzugehen; Schäffle, Deutsche Vierteljahrs-Schrift 1853 bleibt sehr unklar; Swieceny (s. u.) verschmilzt es vielfach mit dem Staatsbürgerthum; Stubenrauch läßt wieder das Gemeinde-

wesen bei der Armenpflege weg: Rönne gelangt sogar dazu, folgenden Satz auszusprechen: „Die Staatsgenossenschaft, also das Staatsbürgerrecht im weitesten Sinn, oder das Indigenat (Staatsangehörigkeit, Heimathsrecht, Inkolat) bildet die Bedingung der Rechte einer Person als Glied der Staatsverbindung." I. §. 86. Es wäre leicht, mehr Beispiele anzuführen. Doch muß ehrend hervorgehoben werden, daß Kries in seinem oben citirten Werk Gemeinderecht und Heimathswesen schon richtig scheidet, und daß Pözl mit seiner gewöhnlichen Klarheit, und Bluntschli Staats-Wörterbuch Art. „Staatsbürgerrecht" eine vortreffliche Uebersicht über die geltenden Rechte für den Erwerb des Indigenats aufgestellt hat. Die Verwirrung der Begriffe ist vollständig. Von einer Auffassung der administrativen Ordnung der Bevölkerung als eines selbständigen Gebietes der Verwaltung, von Verbindung der Competenz und Zuständigkeit damit ist keine Spur vorhanden. Speziell die Gemeindeangehörigkeit und das Heimathwesen sind unverstanden. Das wird erst mit der neuen positiven Armenordnung besser werden. — Unsere nächste Aufgabe wird es sein, nur erst einmal das bestehende Recht, namentlich der Heimath, zu charakterisiren.

Oesterreich. Unzweifelhaft das Beste über das österreichische Heimathswesen enthält die Arbeit von Fr. Swiecenÿ: Das Heimathrecht in den kais. königl. österreichischen Kronländern mit constituirten Ortsgemeinden. Die Erwerbung und der Verlust der österr. Staatsbürgerschaft. Zweite Auflage. 1861. Swiecenÿ hat die historische Entwicklung nur bis zu Anfang dieses Jahrhunderts zurückgeführt. Das frühere Recht der Angehörigkeit, das bereits unter Maria Theresia feste Gestalt gewinnt und den zehnjährigen Aufenthalt als Grundlage des Erwerbs der Armenzuständigkeit, nicht des Gemeindebürgerrechts, feststellt, ist ausführlich bei Kopetz in seiner Politischen Gesetzeskunde, B. I., zusammengestellt. Vielfache Bestrebungen, ein vom Gemeinderecht verschiedenes, selbständiges Heimathsrecht aufzustellen, haben wesentlich darum zu nichts führen können, weil glücklicher Weise die Armenpflicht noch keine staatsbürgerliche geworden ist. In Oesterreich gelten für die Armenunterstützung wesentlich dieselben Principien wie in Frankreich. Festzuhalten ist nur, daß das alte Gemeinderecht wie das Heimathswesen bis 1848 in jedem Kronland, und oft in jedem Ort, anders war. Das Dekret vom 30. August 1820 mit seinen Erläuterungen (Swiecenÿ S. 17 — 19) bestimmte die natürliche Heimath. Der Erwerb der gewerblichen Heimath durch zehnjährigen (ununterbrochenen) Aufenthalt ist seit der Resolution vom 16. Mai 1754 anerkannt auch für alle, „welche als unbehauste Inwohner ihr Gewerbe

und Profession getrieben, und sogestaltig bis zur erfolgten Mühseligkeit die gemeine Last mitzutragen geholfen haben." Kopetz und Swiecenty S. 9 — 12. Die Uebersiedelungen wurden geregelt durch Dekret vom 7. December 1821 und namentlich wegen der Conscription an die behördliche Bewilligung gebunden. Später sind die betreffenden Verordnungen meist für die einzelnen Kronländer erlassen. Vergl. namentlich die Verordnung vom 15. December 1837 für Oesterreich unter der Ens und andere. (Swiecenty S. 25 ff.) Die erste einheitliche Gesetzgebung war durch das Gemeindegesetz vom 17. Mai 1849 eingeführt. Das Wesentliche war dabei der Erwerb der Gemeindeangehörigkeit, die als „Gemeindeverband" bezeichnet wird (klar ist man nicht über das Heimathswesen) durch vier Jahre statt der früheren zehn; doch hebt der Heimathsschein den Erwerb auf. Die Bestimmung, daß der Niedergelassene ein Recht zur Aufnahme wieder durch zehnjährigen Aufenthalt, den „unbescholtenen Ruf" und sogar den Vermögensnachweis erwirbt, bezieht sich nicht auf die Heimath oder die Armenzuständigkeit, sondern auf das Gemeindebürgerrecht; es hat das Gesetz beide Verhältnisse nicht klar unterschieden; auch gilt dies Recht nur bezüglich einiger Gemeinden (Swiecenty §. 24). Auch das neue Gemeindegesetz vom 24. April 1859 (Manz'sche Gesetzessammlung Heft IX.) bleibt in derselben Unbestimmtheit, ohne Unterscheidung zwischen Gemeindebürgerrecht und Heimath, indem es den Begriff der „Zuständigkeit zu einer Ortsgemeinde" festhält und für den Erwerb derselben (§. 39) die alten vier Jahre, den guten Leumund und den Vermögensnachweis voraussetzt. Verweigert die Gemeinde die Aufnahme — (doch wohl in das Bürgerrecht, denn die Armenzuständigkeit gewinnt der Einzelne wohl ohne sein Ansuchen, da nichts darüber bestimmt ist) so entscheidet die politische Behörde. — Das neueste Gesetz vom 3. December 1863 ordnet diese Grundsätze für das ganze Reich. Bitzer hat, wie es freilich bei den deutschen Gelehrten Regel ist, von österreichischen Gesetzen und Literatur gar nichts gewußt.

Preußen und seine Armenpflege. Preußens Recht der Armenpflege ist ohne Zweifel das interessanteste und reichste von allen. Denn der wesentliche Unterschied zwischen Preußen und den übrigen deutschen Staaten besteht darin, daß Preußen zuerst die Verpflichtung der Ortsgemeinde zur Armenunterstützung definitiv ausgesprochen, und dadurch das hervorgerufen hat, was dem richtigen Verständniß der Sache am meisten entgegensteht, namentlich die bis auf den heutigen Tag dauernde Verwechslung oder Verschmelzung von Ortsgemeinde und Armengemeinde. Die Folge dieses entscheidenden Fehlers war die, für die Armenzuständigkeit an die Orts-

gemeinden eine eigene Gesetzgebung machen zu müssen, ohne doch eine eigene Verwaltnng des Armenwesens herzustellen. Preußen hat dadurch dem durchgreifenden Charakter der deutschen Armenverwaltung in jenem nicht glücklichen Sinne entschieden, und es wird lange Zeit brauchen, ehe wir darüber hinauskommen. Sein Recht ist es, welches eben den charakteristischen Unterschied zwischen der englischen, französischen und deutschen Armenpflege constituirt, und bei welchem alle deutschen Staaten dann bis auf die allerneueste Zeit stehen geblieben sind. Allerdings gehört die genauere Darstellung dieses Rechts der Lehre vom Armenwesen; allein das Princip desselben ist zugleich constitutiv für diesen ganzen Theil der administrativen Bevölkerung, und wir müssen es um so mehr hervorheben, als weder Döhl, noch selbst Rönne und Bitzer es erkannt haben. Der leitende Grundsatz der Armenverwaltung Preußens ist nämlich der, daß die Aufgabe der Verwaltung überhaupt in Beziehung auf das Armenwesen nicht weiter gehe, als bis zur administrativen Ueberweisung der Armen an die zur Unterhaltung derselben verpflichtete Ortsgemeinde. Wie sich die Ortsgemeinde dieser Pflicht entledigt, ist dann lediglich ihre eigene Sache. Die Staatsverwaltung kümmert sich darum nicht. Die Armengesetzgebung hat es nach diesem preußischen Princip daher auch nur mit der Aufstellung derjenigen Grundsätze zu thun, vermöge deren die Armenzuständigkeit für die Ortsgemeinden geregelt werden soll. An der örtlichen Gränze der Gemeinde hört die Thätigkeit der Armenverwaltung auf. Es ist keine Spur einer höheren socialen Auffassung, kein ethischer Anklang in diesen Gesetzen. Sie sind das erste System der Manipulation mit der Armenzuständigkeit, dem ganzen inneren Organismus des preußischen Staats entsprechend. Daher verstehen auch die preußischen Staatsrechtslehrer, wie Rönne und Döhl unter dem Armenwesen im Grunde nichts, als die Ordnung der Armenzuständigkeit, und da ihnen gar nicht die Frage kommt, ob denn nicht Verwaltung der Ortsgemeinde und der Armengemeinde möglicher Weise etwas Verschiedenes sein könnte, so sprechen sie gar nicht vom Armenwesen, sondern nur von der Armenpflege, während sie andrerseits die Armenzuständigkeit an die Ortsgemeinde wieder ganz von der Gemeindeangehörigkeit und dem Gemeindewesen sondern. Preußens Armenpflegerecht ist ein Schematismus der zur Armenpflege Berechtigten und Verpflichteten, und es wird lange dauern, bis diese Auffassung selbst, und mit ihr die Organisation eine höhere und edlere werden wird. Diesen Charakter hat Preußens Heimaths- und Armenrecht schon von Anfang an. Das Edikt von 1696, die Armen- und Bettlerordnung von 1701, die neue von 1708 enthalten die gesetzliche Verpflichtung

zur Verpflegung der Armen (ohne Unterschied) für die Ortsgemeinde. Das Edikt vom 10. December 1720 führt die Geburtsheimath ein. „Diese Armen- und Bettlerordnungen" sagt Bitzer S. 184 „hatten überwiegend den Zweck, die Armen, namentlich die herumziehenden Bettler, den bürgerlich kirchlichen Armenverbänden nach Grundsätzen der ausgleichenden Gerechtigkeit zuzuweisen." Und so ist es geblieben. Daß dabei eine große formale Klarheit gewonnen ward, ist allerdings anzuerkennen; namentlich daß man sich bald darüber einig ward, daß auch die „Gutsherrschaften" nichts anderes seien, als eine bestimmte Form der Gemeinden und daher mit ihnen gleiche Verpflichtungen haben. Die nächste gleichfalls formale Folge war dann die, daß die Gemeindeordnungen sich mit dem Armenwesen und speziell mit dem Heimathsrecht gar nicht beschäftigen, sondern bei dem allgemeinen Begriff der „Mitglieder der Gemeinde" stehen blieben, wobei dann die verschiedenen Systeme der Gemeindeordnungen verschiedene Rechte haben. (Siehe Vollziehende Gewalt, Selbstverwaltungskörper S. 431 ff., Rönne II. S. 428.) Bei einigen wird es jedoch ausdrücklich ausgesprochen, daß „in wiefern die Gemeinden einer anziehenden Person die Niederlassung zu gestatten haben, nach den hierüber bestehenden besondern Vorschriften zu beurtheilen" sei. Westphälische Land-Gemeinde-Ordnung §. 10. Weiske S. 14. Daraus entstand dann das auch für die sonst so klare Gesetzgebung Preußens so unerquickliche Verhältniß, daß das Gemeindebürgerrecht und das Armenzuständigkeitsrecht zwar klar, das Recht der Niederlassung zum Zweck der Erwerbung der gewerblichen Heimath dagegen im Grunde trotz des Gesetzes von 1842 eben so unsicher ist, als im ganzen übrigen Deutschland (Rönne I. §. 90). — Die natürliche Folge der gänzlichen Abwesenheit eines Princips für die Armenverwaltung und für das damit unabänderlich verbundene Verhältniß von Ortsgemeinde und Armengemeinde. Das schematische System der pflegpflichtigen Ortsgemeinden, die also noch immer die Armenheimath sind, hat sich dabei ziemlich festgestellt, namentlich nachdem die durch das Landarmen-Reglement von 1797 begründeten und durch das Armenpflege-Gesetz vom 31. December 1842 dann genauer ausgeführten Landarmenverbände die Lücke in dem System der Armengemeinden zwischen Dorf und Herrschaft formell ausgefüllt hatten. Was es darnach mit dem abstrakt anerkannten, aber praktisch wieder in jedem einzelnen Fall theils beschränkten, theils aufgehobenen Princip der Freizügigkeit auf sich hat, läßt sich leicht ermessen. Wir sind vollkommen außer Stande, die Freizügigkeit mit der durch das Gesetz von 1842 erlassenen Bestimmung zu vereinigen, daß diejenigen, welche nicht hinreichende

Kräfte besitzen, sich ihren und der Angehörigen nothdürftigen Lebensunterhalt zu verschaffen" der Aufenthalt verweigert werden darf (§. 4); auch das Gesetz vom 21. Mai 1855 hat dies nicht wesentlich geändert, da dasselbe den Erwerb eines Wohnsitzes zur Voraussetzung hat, und ein „Wohnsitz" keine volkswirthschaftliche Definition zuläßt. Uebrigens ist das Gesammtresultat für Erwerb und Verlust der Armenzuständigkeit nach diesen Gesetzen das, daß dieselbe bei einem erworbenen Wohnsitz nach Einem, ohne solchen nach Drei Jahren gewonnen wird, wenn nicht die Verweigerung des Aufenthalts eintritt, worüber die amtliche Behörde entscheidet. Bitzer S. 182 — 192. Döhl S. 39 — 124. Die speziell preußische Literatur bei Rönne II. §. 339. Warum Bitzer alles das nicht benützt hat, was Rönne hier angibt, ist nicht recht ersichtlich. Oder ward ihm auch durch die ganze Armenrechtsliteratur Preußens die eigentliche Frage nicht klarer? Es scheint fast so, denn sein neuestes Werk über die Armenarbeitshäuser zeigt, daß er mit richtigem Takt den alten Weg verlassen hat.

Bayern. Das bayerische System der Angehörigkeit verdient wieder eine besondere Aufmerksamkeit, da es sowohl von dem österreichischen als dem preußischen in Princip und Form sehr verschieden ist, und als dasjenige angesehen werden muß, welches die Deutschland eigenthümliche Vermischung der ständischen und der polizeilichen Angehörigkeit in einem leider noch sehr unvollständigen, und daher einheitlich schwer oder gar nicht darstellbaren Bilde enthält.

Die allgemeine Grundlage ist auch hier die Gemeindeordnung, das Edict vom 17. Mai 1818, das als ein Theil der Verfassung angesehen werden kann, und das in der „Revidirten Verordnung, die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden im Reiche betreffend" von 1834 (bei Weiske S. 70 ff.) in allen wesentlichen Punkten zum Grunde liegt. Pözl (Bayerisches Verfassungsrecht §. 93) zeigt uns das Gemeindeangehörigkeitswesen in seiner eignen theoretischen Uebergangsgestaltung, wie es durch den Einfluß der reinen Ideen auf die alten Zustände hervorgerufen ward, eine Gestaltung, die eben wenig oder gar keine Vergleichung mit England und Frankreich zuläßt, und selbst von der neuen freieren Gestaltung in Oesterreich und Preußen wesentlich abweicht. Nach diesem noch jetzt bestehenden Recht scheiden sich die Gemeindeangehörigen in wirkliche Gemeindeglieder oder Gemeindebürger (mit ständigem Wohnsitz, Grundbesitz oder besteuertem Gewerbe) in Schutzverwandte, die bloß ansässig sind, und in eine dritte Classe, welche bloß Heimathsrecht oder einen dauernden Aufenthalt oder Mieth- und Inleute haben. Es ist auf den ersten Blick klar, wie diese Unterscheidung nur der Reflex der früheren Gemeindeordnung ist, und

gar keine feste juristische Substanz darbietet, so weit es sich nicht um Vertheilung der Gemeindegründe, die aber ja vorübergehend ist, um das Gemeindebürgerrecht, das aber nur den Antheil an der Verfassung der Gemeinde bildet, und das Heimathswesen handelt. Auch hier herrschte daher das einfache deutsche Princip, die Ortsgemeinde oder Armenverwaltungsgemeinde zu erhalten, und daher mit der Ansässigmachung den Erwerb des Heimathsrechts, also die Armenzuständigkeit zu verbinden. Nun hatte die Verordnung vom 17. November 1816 das Armenwesen geordnet, und die Unterstützung unbedingt der Ortsgemeinde überwiesen, während die Aufnahme in die letztere ihr selbst zwar für das Bürgerrecht, nicht aber für das Schutzrecht, also nicht für das Heimathsrecht, belassen war. Die Folge war, daß die Gemeinden jetzt, um durch das Schutzbürgerthum, dessen Erwerb von ihnen nicht abhängig war, sich nicht eine unbestimmte Masse von Verpflichtungen aufzuladen, anfingen gegen die freie Niederlassung als solche zu kämpfen und daß dadurch zugleich das Heimathsrecht in Frage kam. Die Regierung ward dadurch gezwungen, neben der Gemeindeordnung und dem Armenpflegerecht noch ein Gesetz über das Heimathsrecht (vom 11. September 1825) zu erlassen, dessen Grundgedanke es war, die Armenzuständigkeit mit der Angehörigkeit an die Gemeinde allerdings zu identificiren. Das war an sich recht gut, allein das Heimathsgesetz bestimmte, daß das Heimathsrecht und also die mit ihm jetzt identische Armenzuständigkeit durch die erlangte Ansässigkeit erworben werde, und jetzt concentrirte sich daher die Frage darin, wann eben diese Ansässigkeit erworben sein solle. Diese Frage, immer die Kernfrage im ganzen Heimathrecht, erzeugte demnach ein neues Gesetz über die Ansässigmachung und Verehelichung, das mit der Generalordnung von 1834 zugleich revidirt ward, und bei Weiske der letztern hinzugefügt ist. Nach diesem letzteren Gesetz erscheint nun das eigenthümliche Verhältniß, daß die Ansässigmachung in Bayern nicht bloß dieselben, sondern noch größere Schwierigkeiten hat als der Erwerb des Gemeindebürgerrechts, indem dieselbe von den „Vorbedingungen" des „guten Leumunds" und sogar der Vollendung des „vorschriftmäßigen Schulbesuchs" abhängen soll! (§. 1.) Man sieht ganz deutlich die Kleinlichkeit und Hartnäckigkeit des Kampfes der Gemeinden gegen die Uebernahme der Armenzuständigkeit vermöge der Niederlassung, deren Folge dann wieder im Aufhören der freien Bewegung der Bevölkerung mit all ihnen nicht günstigen Consequenzen ist. Und doch beruht dieß ganze System auf dem Grundsatz, daß die Ortsgemeinde zugleich die Verwaltungsgemeinde des Armenwesens (Armengemeinde) sein soll, was weder dem großen Unterschiede in der Größe und dem Besitz der

Ortsgemeinde bei der Gleichartigkeit der Armenpflege, noch den immer größeren Ansprüchen entspricht, welche das Armenwesen machen muß. Daher denn auch die Unmöglichkeit, eine einheitliche Darstellung zu geben, wie es Pözl, Verfassungsrecht §. 29 und 101, Verwaltungsrecht §. 87 und 92, und die noch resultatlosere Auffassung Bitzers S. 192 zeigen. Es ist wohl überhaupt das der Uebelstand bei den Bearbeitungen des positiven Verwaltungsrechts, daß sie gewissermaßen das Recht verlieren, das was sie vorfinden, als Uebergangsstadium darzustellen, und somit die einzige Bedingung der Klarheit, die für solche Zustände gilt, die historische Kritik nicht für sich verwenden dürfen.

Württemberg. Allerdings ist es nicht zu verkennen, daß der Grundgedanke für Gemeindeangehörigkeit und Heimathswesen in Württemberg freier ist als in Bayern, und es ist von großem Interesse, diese Erscheinung in Uebereinstimmung mit unserer Ansicht wesentlich auf die, schon ursprünglich in Württemberg zu Tage tretende Tendenz basirt zu sehen, jene verderbliche Identificirung von Ortsgemeinde und Armengemeinde nicht in ihrem vollen Umfange zuzulassen. Dennoch hat auch Württemberg sich derselben nicht erwehren können. Der Ausdruck jener freieren Idee des Heimathwesens bildet hier der Gedanke, der mit dem englischen verwandt ist, die Armenpflicht mit dem Kirchspiel statt mit der Ortsgemeinde zu verbinden. Die Sicherheitspolizei indeß, welche das Vagabundiren beschränken wollte, und keine durchgeführte Gestaltung größerer Armengemeinden vorfand, sah sich mit Anfang unseres Jahrhunderts. gezwungen, die Unterstützung der Armen doch der Ortsgemeinde zuzuweisen (Verordnung vom 11. September 1807), was dann in das Gemeindeedict von 1818, und speziell in das Bürgerrechtsgesetz vom 15. April 1828 überging. Damit war auch in Württemberg für die ächt deutsche Frage nach dem Unterschied zwischen Bürger und Angehörigen, die hier „Gemeindebeisitzer“ heißen, eröffnet. Die Verfassung von 1819 bestimmt §. 61, 63, daß „jeder Staatsbürger einer Gemeinde als Bürger oder Beisitzer angehören müsse.“ Die Aufnahme in das Staatsbürgerrecht wird dann in der allgemeinen deutschen, halb feudalen, halb freien Auffassung durch Besitz, Gewerbe, formelle Aufnahme und ein Eintrittsgeld normirt; die zweite wichtige Frage blieb nach dem Erwerb der Armenzuständigkeit, die auch in Württemberg den eigentlichen Inhalt des Beisitzerrechts bildet. Bitzer (S. 226—241) hat die Berathungen und Gesetze, die daraus entstanden, sehr gut dargestellt — merkwürdiger Weise ohne Mohl zu benützen, wie er freilich bei Bayern auch Pözl nicht anführt, und bei Sachsen Funke nicht zu kennen scheint. Offenbar nun stehen das Verwaltungsedict vom

1. März 1822 und das Gesetz über das Gemeindebürger- und Beisitzrecht vom 4. December 1833 (bei Weiske S. 129—177) im Wesentlichen auf dem alten Standpunkt — möglichste Abhängigkeit des Erwerbes des Beisitzrechts von der Zustimmung der Gemeinde zur Niederlassung, damit sie nicht die Armenpflicht zu übernehmen nöthig habe — ein Grundsatz, dessen Widerspruch mit der natürlichen Ordnung und mit den §. 62. 63 der Verfassung dann wieder ausgeglichen wird, indem die Behörde diejenigen, welche sich ein solches Besitzrecht nicht haben erwerben können, der Geburtsgemeinde als natürliche Heimath einfach zutheilt. Unbegreiflich, wie man nicht sah, daß dabei im Grunde niemand gewann, denn der durch Geburt zur Heimath Berechtigte ward ja jeder Gemeinde eine zuletzt doch unvermeidliche Last gerade durch den Grundsatz, vermöge dessen dieselbe Gemeinde den Erwerb der Ansässigkeit erschwerte! War es dann nicht klar, daß, wenn man bei sich den Erwerb der Armenzuständigkeit erleichterte, man in demselben Grade die Wahrscheinlichkeit gewann, daß der Geburtsberechtigte sein Anrecht auf Armenunterstützung durch Erwerb der Ansässigkeit bei einer andern Gemeinde verlieren werde? Alle diese Dinge lassen sich wie gesagt nur historisch erklären. Allein daneben zeichnet sich Württemberg vortheilhaft dadurch wie wir glauben vor allen andern Staaten Deutschlands aus, daß es allein die Idee der Armengemeinde als Verwaltungsgemeinde für das Armenwesen festgehalten und in neuester Zeit noch weiter entwickelt hat. Schon die alten „Kastenordnungen" erkennen, wie Mohl (Verwaltungsrecht §. 204 ff.) es richtig auffaßt, eine gewisse Connexität der Gemeindekassen zur Armenunterstützung an. Das was das Gesetz vom 17. September 1853 (Bitzer S. 230) darüber bestimmt, ist im Grunde nur die Wiederholung und genauere Formulirung des älteren Rechts. Darnach soll es für die Armenunterstützung „zusammengesetzte Gemeinden" geben; das Verhältniß derselben zu den einzelnen Ortsgemeinden, aus denen sie gebildet sind, beruht bei der Armenunterstützung jedoch nur auf einer subsidiären Hülfsverpflichtung des Ganzen für den Theil, da zunächst noch jede Ortsgemeinde Armengemeinde ist. Das ist so offenbar eine halbe Maßregel, daß es überflüssig scheint, speziell darauf aufmerksam zu machen. Ohne uns auf die Kritik im Einzelnen einzulassen, muß hier die Bemerkung genügen, daß eben vermöge dieser Unentschiedenheit in der Hauptsache die ganze Ordnung der Armenzuständigkeit und des Heimathswesens dieselbe geblieben ist, mit all ihren verkehrten Rechtsfolgen und Streitigkeiten. Und wenn irgendwo, so wird hier der Satz klar, daß jede wie immer geartete Armenverwaltung erst dann als eine fertige und genügende anerkannt werden kann, wenn sie, indem sie das

Gemeindebürgerrecht unberührt läßt, das der vollziehenden Gewalt gehört, das Heimathswesen dagegen oder die administrative Armenzuständigkeit auf Grundlage der neuen Armenverwaltungsgemeinden ordnet.

Sachsen. Es dürfte im Grunde kein Zweifel sein, daß unter allen deutschen Staaten das Königreich Sachsen derjenige ist, der sich durch die umfassende Grundlage seiner Gesetzgebung über Armenwesen und durch richtiges Verständniß der Heimathsfrage am meisten auszeichnet. Sein Gemeindebürgerrecht hat im Grunde keine besondere Eigenthümlichkeiten gegenüber den übrigen deutschen, nur daß die Gemeindegesetzgebung hier den Ortsgemeinden große Freiheit in der Bildung der Localstatute einräumt. Von Bedeutung dagegen ist die Landgemeindeordnung vom 7. November 1838 (Weiske S. 105 ff.) In ihr sehen wir den Gedanken ausgesprochen, auf dem wohl überhaupt die Zukunft des Gemeindewesens in Deutschland beruht, und den wir eben so in Württemberg antreffen — §. 17. Auch können mehrere benachbarte Orte, deren jeder bisher eine Gemeinde gebildet hat, zu einer Gesammtgemeinde vereinigt werden, worüber nach §. 28 wieder die in diesen Dingen in Sachsen überhaupt sehr mächtige Regierung zuletzt entscheidet. Diese Gesammtgemeinden sind die natürlichen Grundlagen der Verwaltungsgemeinden, und der Gedanke, der hier in der Gemeindeordnung zur Geltung kommt, hat denn auch fast von jeher schon das Heimaths- und Armenwesen durchdrungen. Nach Bitzer S. 200 ist allerdings schon seit dem 16. Jahrhundert der Satz festgestellt, daß die Stadt als Ortsgemeinde zugleich Armengemeinde sein solle; doch wird auf dem Lande statt der Ortsgemeinde vielmehr das Kirchspiel aufgestellt. (Schauberg, Entwurf einer Ortsarmenordnung. 1861. Ausschreiben vom 1. October 1855). Die bestimmte Ordnung empfängt jedoch das Armenwesen wohl zuerst durch das Mandat vom 3. April 1729, welches das Betteln verbietet, und den Behörden den Befehl gibt, die Armen an ihrem Heimathsort zur Versorgung zu bringen, wobei als Heimath der Geburtsort, oder der Ort des mit Steuerzahlung verbundenen längeren Aufenthalts angesehen wird. Es ist dabei charakteristisch, daß die Entscheidung im streitigen Falle den Obrigkeiten zugewiesen wird, die freilich noch nach der Landgemeindeordnung Gerichte sind. Dieser Gedanke ist in Sachsen geblieben; denn noch nach der Landgemeindeordnung §. 20, Weiske S. 109 sind „Gesuche um Aufnahme in eine Landgemeinde bei der Obrigkeit anzubringen," welche entscheidet. Man sieht ganz deutlich hier den Charakter der Verwaltungsgemeinde den der Ortsgemeinde überragen. Dieselbe Idee greift dann für Heimaths- und

Armenwesen durch. Das Mandat vom 11. April 1772 (Bitzer S. 202) erneuert die Vorschriften von 1729, fordert aber zur Ansässigkeit schon einen Aufenthalt von „drei letzten Jahren." Doch wird, wir glauben hier zuerst in Deutschland das Zugeständniß gemacht, daß die auf diese Weise gebildeten Armenverwaltungsgemeinden das Recht haben sollen, „durch ihre Ortsobrigkeiten besondere bloß auf ihre Stadt oder Gericht abzielende Armenordnungen zu errichten und der Landesregierung zur Bestätigung vorzulegen." (Cod. August. I. Fortsetzung, 1. Abth. S. 545. §. XIV.) Dazu dürfen schon seit 1772 gemeinschaftliche Armenkassen errichtet werden, indem „entweder jeder Ort für sich oder sämmtliche zu einem Gerichte gehörige Orte zusammen die einheimischen Armen versorgen" (Bitzer S. 203.) Allerdings behielt dabei die Obrigkeit nach dem Geiste der damaligen Zeit immer die ausschließlich entscheidende Stimme, doch scheint die Verwaltung selbst eine sehr milde und verständige gewesen zu sein. Auf dieser Basis bildet sich nun das gegenwärtige Recht nach zwei Richtungen, in denen sich Sachsens Verwaltung vor allen andern deutschen auszeichnet. Zuerst zeigt sich nämlich die in den obigen Grundsätzen bereits festgestellte Scheidung der Armengemeinde von der Ortsgemeinde, welche Sachsen charakterisirt, in einer Auffassung des Heimathwesens, welche schon im Anfange dieses Jahrhunderts viel freisinniger und dem wirthschaftlichen Bedürfnisse entsprechender ist, als in irgend einem deutschen Staate. Schon die Entscheidungen auf die Vorstellungen des Landtages von 1811 stellen den Grundsatz auf, daß „jedem die freie Wahl zu lassen sei, an welchem Orte im Lande er sich nähren oder niederlassen wolle." Dieser Gedanke wird dann in dem gegenwärtig geltenden Heimathsgesetz vom 26. November 1834 weiter ausgeführt und hier zum erstenmale statt der „Gemeindeangehörigkeit" die „Heimathsangehörigkeit" jedem Staatsangehörigen zur Pflicht, was eben so rationell als das erstere irrationell erscheinen muß. Zwar ward dann die Ortsgemeinde „in der Regel" als Heimaths- oder Armengemeinde anerkannt, jedoch mit dem Rechte, sich für die Armenversorgung einer andern anzuschließen (§. 3). So ist hier die Verwaltungsgemeinde für das Armenwesen formell in die Gesetzgebung eingeführt, und das Heimathsrecht eben einfach auf die Armenunterstützung zurückgeführt. Der Erwerb dieses Heimathsrechts (oder der Armenzuständigkeit) ist gleichfalls in Sachsen eigenthümlich. Es wird erworben als natürliche Heimath durch Geburt, oder als gewerbliche Heimath durch Wohnsitz und Bürgerrecht, oder durch obrigkeitliche Ertheilung als administrative Heimath. Es scheint uns nach dem Ganzen, daß die größere Freiheit der Bewegung eben wesentlich durch dieß alte

obrigkeitliche Recht bedingt worden ist, das unseres Wissens in keinem andern Staate existirt. Jedenfalls ist im neuen Gesetz festgehalten, daß diese Ertheilung des Erwerbs des Heimathsrechts von Seiten der Obrigkeit nur unter Zustimmung der Organe der Heimathsgemeinde geschehen darf (§. 8). Der §. 9 und folgende bestimmten die Gesichtspunkte, welche für den Zweifel über das Eintreten der natürlichen Heimath (Geburt, Ehe u. s. w.) entscheiden müssen. Diese Bestimmungen sind allerdings sehr genau ausgeführt, und ist namentlich die Sammlung der betreffenden Entscheidungen bei Funke (Bd. II. S. 284 ff.) ein Beweis, daß die Beamteten das ihnen zustehende Recht mit großer Gewissenhaftigkeit anwenden. Unbedingt wird das Heimathsrecht durch fünfjährige Ansässigkeit (§. 8) erworben. Damit war für Sachsen jene Angst der Ortsgemeinde, als Armengemeinde die Unterstützungspflicht übernehmen zu müssen, gebrochen, und so wird es erklärlich, daß Sachsen neben der größten Freiheit in der örtlichen Bewegung zugleich die beste Armenverwaltung haben konnte, die wir in Deutschland kennen. Dieselbe gewann ihre definitive Gestalt durch das Gesetz vom 22. October 1840. Es ist nicht unsere Sache, hier auf dieselbe einzugehen. Allein gerade durch diese Armenordnung ward es klar, daß eine tüchtige Armenverwaltung ohne das Aufstellen von Armengemeinden nicht zu erreichen ist, während die letztern, wie Sachsen zeigt, allein im Stande sind, die große Unterscheidung zwischen der persönlichen und wirthschaftlichen Armuth, der Armuth erwerbsunfähiger und erwerbsfähiger Personen, auch in der Verwaltung durchzuführen, ein Grundsatz, auf dem unserer innigsten Ueberzeugung nach allein ein zugleich rationelles und ausreichendes System der Armenpflege errichtet werden wird. Hätte Bitzer seiner schweren Arbeit über Bezirksarmenhäuser und Zwangsarmenhäuser diese Unterscheidung zum Grunde gelegt, so würde er wohl noch Bedeutenderes geleistet haben. Was nun endlich das Recht der Niederlassung in dieser so gebildeten Armengemeinde betrifft, so hat das Heimathsgesetz dieselben in §. 17 im Geiste des früheren Rechts dahin bestimmt, daß „Niemandem die Niederlassung in irgend einem Heimathsbezirk (Armenverwaltungsgemeinde) versagt werden darf, der einen Heimathschein und einen Verhaltschein (daß innerhalb eines Jahres keine Ausweisung gegen ihn stattgefunden) besitzt, wobei jedoch die polizeiliche Ausweisung wegen bloßer Dienstlosigkeit keinen Grund abgeben soll, die Niederlassung zu verweigern. Vortrefflich sind dabei die Vorschriften über das Verhalten der Hospitäler, Arbeitshäuser u. s. w. in der Armenordnung §. 59. Es muß der Darstellung des Armenwesens überlassen bleiben, hier genauer einzugehen. — Warum Weiske nicht das Heimathsgesetz und die

Armenordnung in seiner ohnehin nicht umsichtig angelegten Sammlung aufgenommen, ist nicht abzusehen.

Hannover. Während in Sachsen die freie örtliche Bewegung der Bevölkerung durch die Erhebung der Armengemeinde über die Ortsgemeinde ermöglicht worden ist, zeigt Hannover in einem höchst lehrreichen Beispiel, wie die besten Intentionen der Regierung zu keinem rechten Resultat führen, so lange beide noch identisch sind. Es ist kein Zweifel, daß die Idee des Wohnorts oder Aufenthaltsgesetzes vom 6. Juli 1827 wie das Ausschreiben der Landdrostei Lüneburg vom 6. October 1840 ausdrücklich sagt, „auf Beförderung der Freizügigkeit" gerichtet war. Allein da die enge Ortsgemeinde zugleich Armengemeinde blieb, so entstanden beständige Streitigkeiten theils unter den Gemeinden, theils zwischen Einzelnen und Gemeinden, für welche dann der Grundsatz angenommen ward, daß das Recht des Aufenthalts nicht von der Gemeinde, sondern von der polizeilichen Erlaubniß abhänge; die Armenzuständigkeit wird dann erst (wie in Sachsen) mit fünf Jahren erworben. Hat die Gemeinde Bedenken, so muß und kann sie dafür sorgen, daß der Betreffende vor Ablauf dieser Frist ausgewiesen werde, ein Verhältniß, in welchem die Elemente der Freiheit der Bewegung bei der Obrigkeit, die der Beschränkung bei den Gemeinden liegen. Uebrigens ist das Verhältniß in den verschiedenen Theilen des Königreichs hier wie an andern Punkten wieder sehr verschieden, was nicht bloß die Uebersicht für die Theorie, sondern auch die gute Verwaltung in der Praxis wesentlich erschwert. Weiske hat wunderlicher Weise als Quelle nichts anzuführen gewußt, als das Landesverfassungsgesetz vom 6. August 1840. Doch existirt eine ziemlich reiche Sammlung von Ekhardt, Gesetze, Verordnungen und Ausschreiben für das Königreich Hannover, 1840, in 7 Bänden. Bitzers Darstellung (S. 216—226) übersieht die noch geltenden Verschiedenheiten. Das Ganze ist ein neuer Beweis von der bedeutsamen Thatsache, wie wenig die deutsche Staatswissenschaft von Deutschland weiß!

Wir würden jetzt gerne diese Aufzählung weiter auf die einzelnen Staaten ausdehnen. Allein theils scheinen uns die wichtigsten und herrschenden Modalitäten in dem Obigen erschöpft, theils stehen uns auch keine ausreichenden Quellen zu Gebote, da bekanntlich das innere Verwaltungsrecht der kleinen deutschen Bundesstaaten selten oder gar nicht bearbeitet ist. Nach dem was uns vorliegt, dürften die Grundformen sowohl der Gemeindeangehörigkeit als der Armenangehörigkeit in dem eben Enthaltenen gegeben sein. Es bleiben uns daher nur zwei Wünsche übrig.

Der erste wäre der, daß wenn für die ausreichende Kunde des

geltenden Rechts wissenschaftliche Sammlungen angelegt werden, wie sie von Weiske und zum Theil von Zachariä versucht worden sind, man dabei die Gemeindeangehörigkeit mit dem Gemeindebürgerthum für sich, und die Gesammtheit aller das Heimathsrecht betreffenden Bestimmungen gleichfalls für sich ins Auge fasse. Nur dadurch, daß man in der Wissenschaft beide Gesichtspunkte trennt, wird man die Aufgabe der Gesetzgebung richtig beurtheilen.

Der zweite und wichtigere wäre der, sich darüber zu einigen, daß alle Bestrebungen, welche man in dem Rechte der freien Niederlassung, der Freizügigkeit, des gleichmäßig geordneten Heimathsrechts oder anders zusammenfaßt, als für sich bestehende zu keinem Resultate führen können und ziemlich leere Redensarten bleiben müssen. Das Heimathsrecht ist und bleibt eine Angehörigkeit oder Zuständigkeit an eine administrative Aufgabe, die Aufgabe der Armenpflege. Es ist daher grundsätzlich falsch, diese administrative Aufgabe nach einem gegebenen örtlichen Ganzen ohne Rücksicht auf seine Gränzen und Kräfte, also nach der Ortsgemeinde einzurichten, statt für diese Verwaltungsaufgabe einen ihr entsprechenden Verwaltungskörper, die Armengemeinde zu schaffen. Will man aber das, so muß man allerdings sich erst über die Aufgabe — die Armenverwaltung und ihre Bestimmung — einig sein, ehe man zur Bildung von Armengemeinden und zur Feststellung ihrer Verfassung fortschreitet. Bisher hat das deutsche Armenwesen den umgekehrten Weg eingeschlagen, und statt die Gemeinden nach dem Hülfswesen, das Hülfswesen nach den (Orts)-Gemeinden eingerichtet. Die Grundlage eines einheitlichen und guten Heimathsrechts in allen deutschen Staaten kann künftig nur ein gutes System der Armenverwaltung sein. Dieß aber wird wieder nur dann seinem Zweck entsprechen, wenn ihm die durchgreifende Unterscheidung der persönlich und wirthschaftlich Armen, der Erwerbsunfähigen und Fähigen, zum Grund gelegt, und somit die wissenschaftliche Unterscheidung zwischen Armenwesen und Hülfswesen zur Basis der Verwaltung überhaupt, speziell zur Basis der Leistungen der Gemeinden, und damit der Angehörigkeit gemacht, und den Ortsgemeinden die Erwerbsunfähigen, den Armengemeinden die Erwerbsfähigen, und den Stiftungen die Kranken überwiesen werden.



Die Verwaltungslehre.

Von

Dr. Lorenz von Stein.

Dritter Theil.



Stuttgart.
Verlag der J. G. Cotta'schen Buchhandlung.
1882.

Das Gesundheitswesen.

Erstes Hauptgebiet, zweiter Theil

der

Inneren Verwaltungslehre.

Zweite Auflage.

Gänzlich neubearbeitet und bis auf die neueste Zeit verfolgt.

Anhang.

Das Kaiserlich Deutsche Gesundheitsamt.

(Nach zuverlässigen Quellen.)

Von

Dr. Lorenz von Stein.



Stuttgart.

Verlag der J. G. Cotta'schen Buchhandlung.

1882.

Druck von Gebrüder Kröner in Stuttgart.

Vorwort.

Je weiter die Arbeit in das fast unermeßliche, gewiß unerschöpfliche Gebiet der einzelnen Theile der Innern Verwaltung hineinführt, um so mehr wird es klar, daß im Großen und Ganzen diese innere Verwaltung in ganz Europa Eine große, im Wesentlichen gleichartige Thatsache ist; daß sie auf gleichartigen Grundlagen beruht und sogar gleichartige, oft fast gleichzeitige Epochen und Gestaltungen in ihrer Entwicklung durchmacht. Die Gemeinschaft dieses innern Lebens der Völker, die sie alle trotz des feindlichen Gegensatzes im Kriege und trotz der friedlichen Entfremdungen durch Sprache, Sitte und Interessen in Einer großen Bewegung des Fortschrittes umfaßt, findet bisher nur Einen Ausdruck. Dieser Ausdruck ist die Wissenschaft und wesentlich die Wissenschaft der Verwaltung. Sie ist dazu bestimmt, jene Thatsache der innern Gemeinschaft des europäischen Lebens zum Inhalt und damit zu einem der mächtigsten und segensreichsten Faktoren des allgemeinen Bewußtseins zu erheben. In diesem Sinne ist an der folgenden Arbeit keine Mühe gespart, um ein so weit als möglich vollständiges, den unerschöpflichen Reichthum von Einzelheiten andeutendes Bild für dasjenige Gebiet zu liefern, das wir innerhalb der Inneren Verwaltungslehre als das „Gesundheitswesen" bezeichnen.

Indem wir aber die vorliegende zweite Auflage unserem Leserkreise übergeben, müssen wir mit dem Ausdrucke des Dankes dafür beginnen, daß es uns möglich gemacht worden ist, aus jenem ersten bloßen Entwurfe für die systematisch-historische Bearbeitung des Gesundheitswesens eine, soweit es unsere Kräfte gestatteten, eingehende und wenigstens einigermaßen vollständige

Arbeit zu machen. Und da wir leider auf diesem Gebiete auch jetzt noch ziemlich allein stehen, so erscheint es kaum als unbescheiden, wenn wir unsern Standpunkt, den der Leser in jedem Theile des Folgenden wiederfinden wird, hier im allgemeinen characterisiren.

Es erscheint das aber namentlich aus einem Grunde wohl motivirt. Wir haben es gewagt — möge man uns den Ausdruck verstatten — auch dem Arzte zuzumuthen, neben dem Sanitäts- und Medicinalwesen sich direct mit Begriffen und Lehrsätzen zu befassen, die auf den ersten Blick von aller Medicin und Hygiene gänzlich fern zu liegen scheinen. Wir haben es unternommen, die Begriffe des Staates und der Verwaltung an die Spitze einer Disciplin zu stellen, welche sich bisher mit beiden nie beschäftigt hat. Und es mag, da dies doch vielleicht ein, wenn auch noch so untergeordnetes Moment der historischen Entwicklung ist, hier verstattet werden, diesen Vorgang zu begründen. Denn wir haben jene scheinbar ganz fremdartige Zumuthung unserem Fache mit reiflicher Ueberlegung gestellt.

Als wir die erste Auflage vor zwölf Jahren publicirten, kam es darauf an, zuerst überhaupt die Verwaltungslehre in ihrer practischen und wissenschaftlichen Berechtigung neben die Verfassungslehre hinzustellen. Zu dem Ende mußte derjenige, der das unternahm, sich damit begnügen, bei allen Verwaltungsgebieten nur die elementaren Grundlagen hinzustellen, ohne doch den ganzen Stoff schon zu bewältigen, auf die Gefahr hin, in dem Streben nach dem Ganzen die Entschuldigung für tausend Fehler und Mängel im Einzelnen suchen zu müssen. Das galt auch für die erste systematische Behandlung des Gesundheitswesens. Bei ihr kam es zunächst darauf an, nur erst einmal das fast seit drei Menschenaltern ganz brach liegende Gebiet desselben für das ganze System der Verwaltungslehre, das ist in Wahrheit für das organische Leben des arbeitenden Staates gleichsam wieder zu erobern, und es selbst als ein organisches Glied des großen Ganzen der Staatswissenschaft zur Anschauung zu bringen. Damals war es die Hauptsache, durch die staatswissenschaftliche Verwaltungslehre das Gesundheitswesen verstehen zu lernen. Das aber ist jetzt gerade umgekehrt. Seit dieser Zeit sind gerade für das letztere die außer-

ordentlichsten Fortschritte gethan worden. Nicht bloß daß sich eine mächtige und ausgezeichnete Literatur der Hygiene, die bis dahin eigentlich kaum existirt hatte, unter dem Vorgang und Mitwirkung Frankreichs und Englands entwickelt, und nicht bloß daß die Vergleichung der öffentlichen Gesundheitspflege ihre eigenen höchst werthvollen Werke geschaffen hat, auch in der wirklichen Verwaltung hat sich das Gesundheitswesen neben dem Heilberufe seine eigene Organisation zu schaffen begonnen, und nicht mehr bloß England und Frankreich, sondern auch Mitteleuropa beginnt seine Gesundheit zu verwalten, wie es bisher gewußt hat seine Krankheiten zu heilen. Damit ist das geschehen, was wir kaum so rasch zu hoffen gewagt haben. Das Gesundheitswesen ist aus der Theorie in die Praxis des öffentlichen Lebens und seines Rechts getreten, und soweit menschliche Voraussicht in solchen Dingen reicht, werden den ersten, vielfach noch unsicheren Schritten bald größere folgen. Damit aber hat die Aufgabe der Lehre vom Gesundheitswesen selbst eine neue Stellung bekommen. Statt ein bloßer Theil eines Ganzen zu sein, ist sie gezwungen, sich selber als ein in sich lebensfähiges, systematisches, und so viel es bis jetzt thunlich ist, zugleich historisches Ganze hinzustellen. Und damit ist es im tiefen Unterschiede von früherer Zeit jetzt nothwendig, statt das Gesundheitswesen aus der Staatswissenschaft, jetzt die Staatswissenschaft aus dem Gesundheitswesen hieraus verstehen zu lernen. Das war der Grund, weßhalb wir es unternahmen, nunmehr nicht bloß ein selbständiges in sich geschlossenes, und wie wir hoffen, die Umrisse aller Theile umfassendes Werk hinzustellen, sondern auch den Standpunkt festzuhalten, daß nunmehr der Arzt, der bisher fast nur der Krankheit gegenüber gestanden, für die Zukunft auch der Verwaltung, ihrem Recht und ihren Aufgaben gegenüber steht, und daher von jetzt an auch die Elemente des öffentlichen Rechts als einen Theil seines Bildungswesens offen anerkennen soll, das im Gesundheitswesen seinen hohen Beruf aus einem bloß ärztlichen zu *einem verwaltungsrechtlichen zu machen bestimmt ist*. Und wahrlich wird das der Ausgangspunkt großer und unmeßbar heilsamer Dinge werden!

Wenn es dabei gelungen wäre klar zu machen, daß eine der wesentlichsten Bedingungen für die zukünftige Entwicklung die Auf-

stellung einer eigenen Lehrkanzel für das Gesundheitswesen in diesem höheren öffentlich rechtlichen Sinne neben den hygienischen Laboratorien, und an die Stelle der gänzlich veralteten und wesenlos gewordenen sog. Disciplin der „Gerichtlichen Medicin", die weder der Sache noch den großen Forderungen unserer Zeit entspricht, als unbedingt nothwendig erscheinen zu lassen, so würden wir glauben, nicht umsonst für ein Gebiet gearbeitet haben, für welches wir zwar das letzte Ziel aus der Staatswissenschaft, aber doch den eigentlichen Stoff immer aus den Händen der ihr fremden Medicin empfangen werden. Der Inhalt unseres Versuches aber wird zeigen, daß dieses Gebiet auch vom Standpunkte des öffentlichen Rechtslebens mächtig genug ist, um seine eigene Berechtigung selbst außerhalb der eigentlichen Inneren Verwaltung zu vertreten.

Dabei wird man begreifen, daß uns vieles und an sich sehr Wichtiges entgangen sein wird. Schon während des Druckes sind mir die neuen Statuten des „Internationalen medicinischen Congresses" (London 1881) und das Statut der „österreichischen Gesellschaft für Gesundheitspflege" (Wien 1881) zugekommen. Von wie großem Werthe würde es sein, wenn eine berufene Hand uns eine Darstellung dessen böte, was das ärztliche Vereinswesen schon jetzt für das Gesundheitswesen neben dem Heilwesen leistet!

Als eine besondere Auszeichnung muß ich zum Schlusse mit meinem lebhaften Danke anerkennen, daß es mir von Seiten des Kaiserlich Deutschen Gesundheitsamtes möglich gemacht wurde, die Geschichte desselben meiner Arbeit hinzuzufügen. Es ist der Schlußstein des gegenwärtigen Werkes; möge es verziehen werden, wenn ich nicht umhin konnte, es zugleich als Ausgangspunkt der Hoffnungen für die Zukunft aufzufassen. —

Wien, Anfang November 1881.

Dr. **Lorenz von Stein.**

Inhalt.

Erster Theil.

Das Gesundheitsamt.

Zweiter Theil.

Das Sanitätswesen.

Erste Abtheilung.

Die Sanitätspolizei.

Zweite Abtheilung.

Die Sanitätspflege.

Dritter Theil.

Das Medicinal- oder Heilwesen.

Erste Abtheilung.

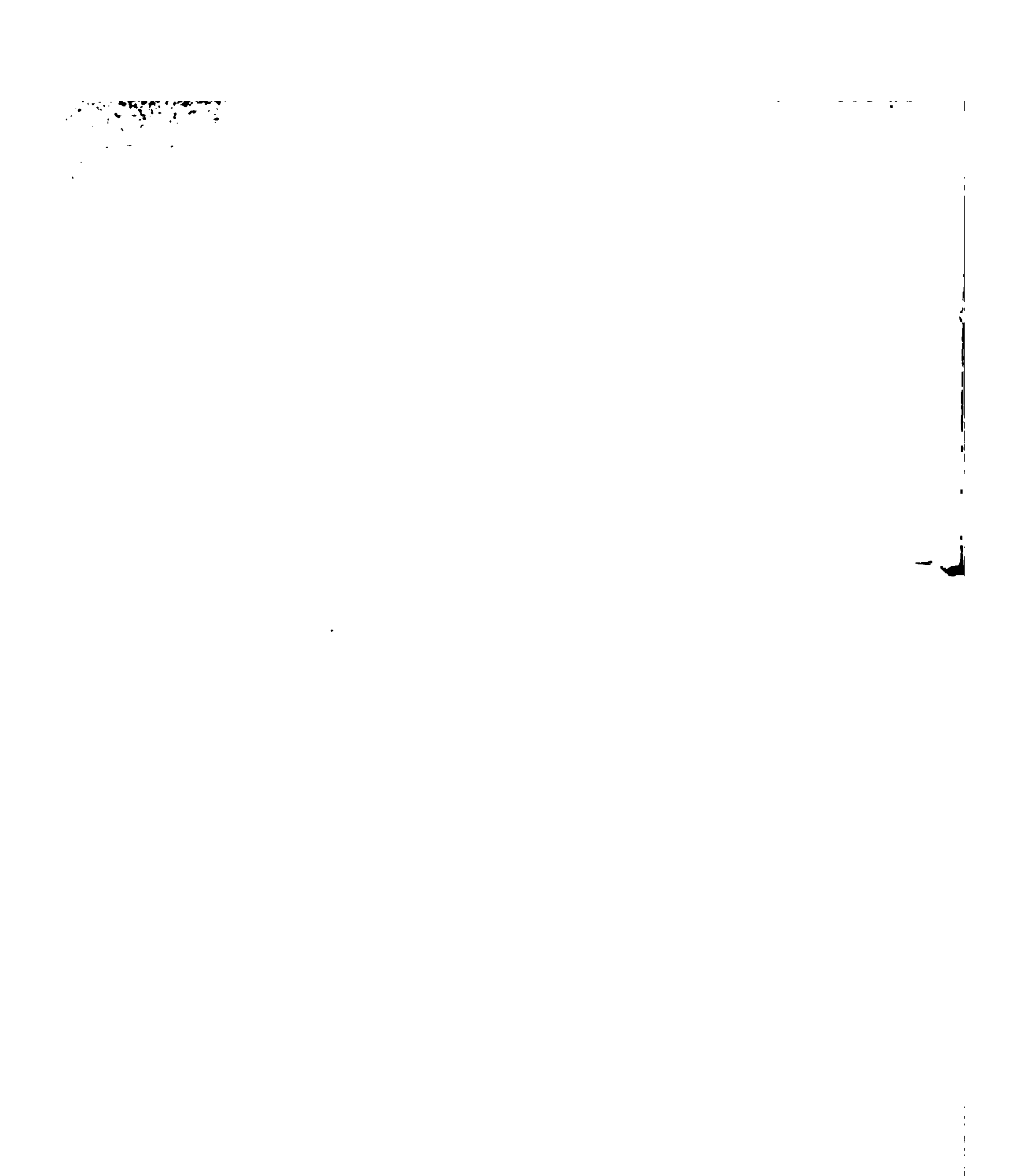
Der Heilberuf und sein Recht.

Zweite Abtheilung.

Die Heilanstalten.

Anhang.

Das Kaiserlich Deutsche Gesundheitsamt.



Die Auffassung der Wissenschaft des Gesundheitswesens.

Unter denjenigen Gebieten, welche in Theorie und Praxis seit dem letzten Jahrzehent die großartigsten Fortschritte vor allem in Deutschland gemacht haben, glauben wir, daß das öffentliche Gesundheitswesen in erster Linie seinen Platz verdient.

Das was zunächst die Wissenschaft der Medicin ihrerseits zu leisten hatte, die Scheidung von der gerichtlichen Medicin auf der einen Seite, und die Entwicklung der wissenschaftlichen Hygiene auf der anderen, ist durch neue ausgezeichnete Werke selbständig vertreten, denen die genauesten Untersuchungen zum Grunde liegen.

Die Statistik der öffentlichen Gesundheit hat in vielen Ländern, in Oesterreich, Preußen, Sachsen, Baden und anderen, sich ihre eigenen Organe und Bearbeitungen geschaffen; sie hat bereits in vielen Punkten der allgemeinen Statistik die besondere theils der einzelnen Oertlichkeiten, theils der einzelnen Lebensverhältnisse hinzuzufügen und sie zu verarbeiten verstanden, der, wenn man uns den Ausdruck erlauben will, causalen und organischen Statistik neben der technischen gründlich vorarbeitend.

Die Geschichte der öffentlichen Gesundheitsverwaltung hat namentlich auf dem Gebiete der Vergleichung des Gesundheitswesens der verschiedenen Staaten so Bedeutendes geleistet, daß sie nicht bloß über die Grundlagen, welche seiner Zeit Frank, Stoll und Ehrhardt gegeben, weit hinausgeschritten ist, sondern so viel wenigstens wir abzusehen vermögen, mit ähnlichen Erscheinungen bei anderen Völkern gar nicht verglichen werden kann.

Die staatliche Thätigkeit im Gesundheitswesen hat, dieser geistigen Bewegung entsprechend, gerade in diesem letzten Jahrzehent den entscheidenden Schritt gethan, durch den sie sich eigentlich erst auf die Höhe ihrer großen Aufgabe gestellt hat. Früher fast erschöpft in rein polizeilichem Kampfe mit den offenen Feinden der öffentlichen Gesundheit, hat sie allenthalben den Gedanken der höheren medicinischen Wissenschaft

in sich aufgenommen, und die großen organischen und unorganischen Bedingungen der Gesundheit als das wahre, alles andere überragende Object ihrer Thätigkeit anerkannt; es ist keinen Augenblick zu verkennen, daß wir aus der Epoche der Polizei des Gesundheitswesens in die der Verwaltung desselben übergegangen sind, und die Aufgabe der letzteren für das eigentliche Ziel der Arbeit des Staats uns darin zu sehen gewöhnen, daß nicht mehr wie früher die Krankheit bekämpft, sondern die Gesundheit von allen für alle angestrebt werde.

Neben dieser staatlichen Verwaltung hat die Selbstverwaltung, gedrängt durch die Wissenschaft der Hygiene und beständig neu angespornt durch die laut redenden Thatsachen der Statistik, auch in Deutschland begonnen im Einzelnen zu vollführen, was jene im Ganzen vorgeschrieben. Wir haben dabei gesehen und sehen es täglich, daß sich in der kräftigen Bewegung, welche beide große Organismen des thätigen Staates erfaßt hat, jenes Gesetz verwirklicht, was wir vor einem halben Menschenalter zu formuliren versuchten, daß während die staatliche Gesetzgebung gerade auf dem Gebiete des Gesundheitswesens durch die Ergebnisse der Wissenschaft fortschreitet, weil diese es versteht die Verschiedenartigkeit der Erscheinungen auf allgemeine Gründe und Gesetze zurückzuführen, die wirkliche verwaltungsrechtliche Arbeit in diesem Gebiete mit der Dichtigkeit der Bevölkerung steigt, weil mit dieser die Gefahren der öffentlichen Gesundheit in gleichem Grade zunehmen wie ihr Verständniß im Volke, und die Kraft sie zu bekämpfen in den Organen des Gesammtlebens. Und diese Selbstverwaltung hat hier wie in allen Dingen sich sofort in ihre zwei großen organischen Gestaltungen gespalten, die eigentlichen Selbstverwaltungskörper mit ihrer Hauptform, den Gemeinden und das Vereinswesen, in welchem für unser Gebiet ohne Zweifel der „Deutsche Verein für öffentliche Gesundheitspflege" die erste Stelle einnimmt, während die ärztlichen Vereine mehr und mehr auch jenen Fragen sich zuwenden. So ist hier ein ganz neues und für die verhältnißmäßig kurze Zeit seines Bestandes sehr kräftiges und wohl organisirtes Leben erwacht; wir dürfen es in Princip, Ordnung und Leistungen mit all' unserer Anerkennung und unseren Hoffnungen laut begrüßen.

Wenn nun jemand, der dem Fache und Berufe der Heilkunde nicht angehört, mitten in diese große Arbeit unserer Gegenwart hineintritt, so muß er sich wohl zuerst Rechenschaft von dem ablegen, was er neben allem dem was wir angeführt haben, noch seinerseits als seine besondere Aufgabe setzen will.

Würden wir an diesem Orte nun nichts anderes wollen, als formell den Theil der Inneren Verwaltungslehre, den wir im System

derselben als den zweiten Theil des ersten Gebietes derselben hingestellt haben, einfach wieder als formales Glied jenes Systems bearbeiten, so würde eigentlich unsere Aufgabe eine ziemlich leichte sein. Allein die große Bewegung, welche nun einmal da ist, zwingt uns im Namen der Sache, daß wir den Versuch machen einen wesentlichen Schritt weiter zu gehen.

Es ist in der tiefen Natur aller Zweige des Wissens wie der Thätigkeit begründet, daß sowie beide zum Bewußtsein der Selbständigkeit ihres Gebietes gelangt sind, sie eine gewisse Neigung haben sich selbst allein zu genügen und damit gegen anderes gleichgültig zu werden. Hier wie immer liegt in der Kraft mit der ein Seiendes da ist, die Gefahr das als fremdartig von sich abzuweisen, was es doch erst zu einem Theile eines größeren Ganzen macht. Mit der Anerkennung des Werthes bei anderen droht stets die Einseitigkeit in der Werthschätzung des Eigenen nur zu sehr gleichen Schritt zu halten; und es ist wohl nicht wahrscheinlich, daß die anderen Erfolge des neueren Gesundheitswesens nicht auch diesen gehabt haben sollten. Und doch ist hier wie immer die volle Verwirklichung der Ideen, welche uns erfassen, erst da möglich, wo wir das bestimmte Gebiet in seinem organischen wechselseitigen Bedingtsein mit anderen erkennen.

Nun ist das allerdings gewiß, daß ich die öffentliche Gesundheit als einen Begriff und als eine Thatsache für sich sowohl in Theorie als Statistik betrachten kann, und von beiden Standpunkten aus erzeugt sie etwas, was wir die Gesundheitslehre nennen, die neben der Krankheitslehre gerade in der letzten Zeit sich einen so bedeutenden Platz zu gewinnen gewußt hat. Allein sowie ich diese öffentliche Gesundheit nicht mehr bloß als physiologische und statistische Thatsache, sondern als den Gegenstand des Willens und der That der im Staate zur Persönlichkeit erhobenen Gemeinschaft erkenne, so muß ich allerdings einen zweiten Gedanken in mich aufnehmen. Denn dieser Staat wirkt und arbeitet nicht bloß für die öffentliche Gesundheit, sondern er hat tausend andere und nicht minder ernste Aufgaben in seinen Willen und seine That, seine Gesetzgebung und seine Verwaltung aufzunehmen. Seine Gesetzgebung und seine Verwaltung für die öffentliche Gesundheit werden daher zu einem Theile seines Lebens, und als solcher bilden sie aus dem wissenschaftlichen Begriffe der öffentlichen Gesundheit den praktischen, verwaltungsrechtlichen des öffentlichen Gesundheitswesens. Sowie aber das der Fall ist, kann die bloße Gesundheitslehre nicht mehr genügen. Indem aus ihr das thätige Gesundheitswesen entspringt, muß sie nothwendig die Vorstellung und das Verständniß dessen in sich aufnehmen, der ihre großen Forderungen nunmehr auch im Leben der Gesammtheit

durch seine verständnißvolle Arbeit in sich aufnehmen soll. Das aber ist der Staat mit der organischen Ordnung seiner Kräfte und Anstalten; ohne ihn ist zwar die Gesundheitslehre, aber nicht das Gesundheitswesen denkbar; und sowie daher die große Entwicklung der Dinge die Forscher in der ersteren zur thätigen Theilnahme an dem letzteren unwiderstehlich hindrängt, muß der Zeitpunkt alsbald eintreten, wo die großen Grundsätze, die für den Staat, das Recht und die Verwaltung gelten, zwar nicht den Inhalt, wohl aber die Voraussetzung der ganzen Lehre vom Gesundheitswesen bilden.

Es ist wohl kein Zweifel, daß wir auch für Mitteleuropa auf diesen Standpunkt gelangt sind. Wenn wir ihn aber hervorheben, so wenden wir uns damit vor allen Dingen nicht an die Staatsrechtslehrer oder an die eigentliche Verwaltungswissenschaft, sondern vielmehr an die Männer, auf welche zuletzt alles ankommt. Das sind die berufsmäßigen Mediciner und Aerzte.

In der bisherigen Ordnung unserer Universitäten, welcher die Literatur aus naheliegenden Gründen fast ausnahmslos gefolgt ist, hat sich bis auf den heutigen Tag die strenge Scheidung der Gebiete des Wissens in den Facultäten erhalten. Die Folge dieser Scheidung ist, daß die Angehörigen des einen wissenschaftlichen Gebietes von dem Inhalt des anderen weder etwas wissen, noch auch bemüht sind etwas von demselben zu erfahren; Theologie, Jurisprudenz, Medicin, und selbst die ancilla omnium ancillarum, die Philosophie, sind der Meinung, daß Stoff und Arbeit für jede von ihnen mit denen der anderen gar wenig zu thun haben.

Die Folge dieser — historischen — Thatsache ist es wiederum, daß wenn die Jünger jener Wissenschaften nun ins wirkliche Leben hinaustreten, das Verständniß für das was die eine für die andere bedeutet, ja sogar die Empfindung einer gewissen praktischen Gemeinschaft ihrer Aufgaben mangelt. Das zeigt sich darin, daß keiner von dem etwas weiß, was in den andern Gebieten sich entwickelt, und daher auch keiner das zu beurtheilen versteht, was der andere fordert. Sie wandeln den Weg des öffentlichen Lebens nebeneinander und doch innerlich und äußerlich geschieden, wie die Studenten auf der Universität. Theolog, Jurist, Arzt und Lehrer bilden zusammen die Intelligenz, aber noch immer nicht die einheitliche Intelligenz in unserem öffentlichen Leben.

Einer von den Punkten, auf welchem der Mangel der darin liegt, mehr und mehr zu Tage tritt, ist eben das Gesundheitswesen. Denn in dem Gesundheitswesen wird kein anderer Beruf dem medicinischen die Berechtigung streitig machen, auf Grundlage seiner Wissenschaft die Forderungen zu formuliren, welche die öffentliche Gesundheit an das

Gesammtleben stellt; aber gerade deßhalb wird auch der Jurist, sei es als Verwaltungsbeamter oder sonst wie, sich naturgemäß eben an diesen Mediciner wenden, damit er, der eigentlich Sachverständige, auch an der Vollbringung dessen nicht bloß theoretisch sondern auch praktisch Theil nehme, was die Gemeinschaft zu leisten bereit ist um jenen Anforderungen nachzukommen. Gerade der Werth, ja die Unentbehrlichkeit seiner Kenntnisse und Erfahrungen ist es daher, welche ihn mitten in den großen thätigen Organismus hineinschieben, den wir die Verwaltung des Staats nennen; und wahrlich nicht als dienendes sondern gerade im Gesundheitswesen als eigentlich herrschendes Glied, ein Glied das, wo ihm die Mittel geboten werden, verstehen muß sie verwaltungsmäßig anzuwenden, das Glied aber auch, das genug von den praktischen Dingen der Gemeinschaft wissen muß, um in jenem Organismus an die Stelle der Gleichgültigkeit den guten Willen, und an die Stelle der Unkenntniß das Verständniß des Werthes für das Nothwendige hervorzurufen. Es ist gar kein Zweifel daß überhaupt, und wohl vor allem in Mitteleuropa mit seiner fast wunderbaren Ausbildung des ärztlichen Berufes, der medicinische Fachmann von jeher der Träger der Entwicklung des Gesundheitswesens ist; aber jetzt kommt die Zeit, wo er auch zum öffentlichen Vertreter, ja Verwalter derselben werden soll. Viel ist schon auf diesem Gebiete geschehen, und doch wird jeder Fachmann uns zugestehen, daß wir auch hier erst im Beginne einer großen Aufgabe stehen.

Ist dem aber so, so scheint uns eines wohl kaum zu bestreiten. Soll der Mediciner mit dem Juristen im praktischen Gesundheitswesen Hand in Hand gehen, so muß der gemeinsame Berührungspunkt für das Verhältniß beider und ihre gemeinsame Wirksamkeit überhaupt, in der That schon in der ersten Auffassung der Berufsbildung beider gegeben werden. Es muß die Nothwendigkeit dieses Zusammenwirkens mit der Wissenschaft selber gleichsam geboren werden, welche das Leben beider ausfüllt, und zwar in der Weise, daß jeder von ihnen weiß was der andere zu leisten hat, damit an der Achtung vor dieser Leistung die Freudigkeit der gemeinsamen Arbeit für beide lebendig werde. Und für dieses Ziel ist es nothwendig den Punkt nicht allein zu bezeichnen, sondern ihn auch in seinen einfachsten Grundlagen klar zu legen, auf welchem sie sich berühren, damit beide erfahren, daß keiner von ihnen ohne den anderen jemals sich selber genügen und der Gemeinschaft richtig dienen kann.

Dieser Punkt nun ist ohne Zweifel gerade das was wir das Gesundheitswesen nennen, das ist dasjenige Gebiet des Gesammtlebens, in welchem die öffentliche Gesundheit zum Gegenstande des organischen

öffentlichen Lebens in Gesetzgebung und Verwaltung wird. Es ist die Aufgabe des Folgenden, dies Gebiet, wenn auch nur in seinen Grundzügen darzulegen.

Soll nun aber dieser Punkt erreicht werden, so glauben wir, daß wir zunächst dem Manne des medicinischen Berufes eines zumuthen müssen. Ist die Verwaltung überhaupt die Anwendung von Gesetzen auf das wirkliche Leben, so muß der Mediciner wenigstens eine Vorstellung haben, wie denn nun diese Verwaltung, in welche er für seine Wissenschaft hineintritt, eigentlich aussieht und organisirt ist. Denn so weit ist dieselbe glücklicherweise schon jetzt, daß der Arzt nicht mehr bloß als Sachverständiger neben Regierungsbeamten und Selbstverwaltung steht, sondern daß er selbst die Hand anlegen und gelegentlich positiv in diese Verwaltung hineingreifen muß. Schon jetzt zwingt die Gewalt des öffentlichen Bedürfnisses die großen Organe des Staats, den Arzt in die Mitte ihrer Thätigkeit hineinzuziehen, und aus dem Berufe da, wo es nöthig ist, ein Amt des Gesundheitswesens zu machen; aber der Blick den wir in die Zukunft werfen reicht weiter. Nicht mehr bloß der amtliche Arzt, sondern der Arzt als solcher beginnt auf allen Punkten neben den großen Fragen der Heilkunde die nicht minder großen der Gesundheitslehre in sich aufzunehmen, und wir wagen unbedenklich die Behauptung, daß schon jetzt jeder bessere Arzt das Bewußtsein in sich trägt, daß wenn er als Mediciner die Krankheit des Einzelnen bekämpft, er als Berufsarzt die Pflicht hat, zugleich für die Gesundheit aller zu denken und zu arbeiten. Ist dem aber so, so muß er auch wenigstens die Elemente jener Rechtsbildung kennen, in denen er den Organismus sehen soll, der seine Auffassungen empfängt und seine Forderungen erfüllt. Diese Rechtsbildung aber kann er weder durch die Hygiene, noch durch die Statistik, noch durch die bloße Geschichte der Gesundheitsgesetzgebung, noch endlich durch Besprechung einzelner sanitärer Maßregeln verstehen lernen. Er muß wenigstens einmal in seinem Leben einen Blick auf diese Rechtsbildung an und für sich werfen, in welcher sein Gesundheitswesen eine so große Aufgabe zu erfüllen hat; er muß wenigstens einmal in seinem Leben dies große Ganze sich zur Anschauung bringen, das auch für sein Berufsgebiet, die Gesundheit, da ist. Nicht als ob er dabei Staatslehre und dergleichen studiren sollte; aber das wenigstens sollte er von diesem Staate und seiner unermüdlichen Arbeit wissen, wie derselbe denn eigentlich wirklich arbeitet, was er geleistet hat, wie die Dinge auch im Staatsbegriff zusammenhängen, die ihn persönlich so nahe und so ernst berühren; ist er als der Träger der Gesundheitslehre stets vor allem ein streng wissenschaftlich gebildeter Mann, so soll er als der Träger des Gesundheitswesens

wenigstens innerhalb seines Gebietes auch von der praktischen Ordnung des öffentlichen Rechts so viel in sich aufnehmen, daß die Kluft, welche bis jetzt die Hygiene von der Verwaltung, den Mediciner von dem Juristen trennt, durch die elementaren Begriffe des Staatslebens mindestens in so weit überbrückt werde, daß er in dem großen thätigen Organismus des Staatslebens ganz klar die organische Stellung und Aufgabe erkenne, auf die ihn sein hoher Beruf mit jedem Jahrzehent mehr hindrängt. Und wenn wir nun, ohne hier ein Definitivum zu fordern, die Wissenschaft von dem lebendigen Staate die Staatswissenschaft nennen, und demgemäß nunmehr gewiß mit gutem Rechte sagen, daß das Verständniß des Verhältnisses dieses lebendigen Staates zu den einzelnen großen Berufen, welche in der Gemeinschaft sich zu selbständigen Organismen hinauszubilden die Kraft und damit dann wohl auch die Bestimmung haben, den Inhalt der staatswissenschaftlichen Berufsbildung bilden, so werden wir wenigstens im allgemeinen wohl nicht mehr mißverstanden werden wenn wir jetzt hinzufügen, daß während die Grundlage der Gesundheitslehre die medicinische Naturwissenschaft ist, die Grundlage des Gesundheitswesens weder durch die Physiologie des Naturforschers noch durch die Gesetzeskunde der Juristen, sondern in ihrer ganzen Entfaltung erst durch ein gewisses elementares Maß der staatswissenschaftlichen Bildung des Arztes erreicht und verwirklicht werden kann. —

In dieser Ueberzeugung haben wir die neue Bearbeitung des vorliegenden Werkes begonnen. Mag sein Werth bis jetzt vielleicht darin bestanden haben, daß es dem Gesundheitswesen seine organische Stelle in der Staatswissenschaft und speziell in der Verwaltungslehre nachgewiesen hat, so wäre es das höhere Ziel das wir jetzt anstreben, dieser Staatswissenschaft und vor allem dieser Verwaltungslehre ihren Platz in dem Bewußtsein jedes wahren Arztes zu gewinnen. Wir machen wenig Anspruch darauf, etwas von der Hygiene zu verstehen, und noch weniger wollen wir uns mit Reden über Biologie und Physiologie das Recht erwerben, über Dinge mitzusprechen die der Nichtfachmann doch immer nur durch fremde Arbeit kennen lernt, aber durch eigene niemals beherrscht; aber wir sind der festen Ueberzeugung, daß das worauf es ankommt, der große und entscheidende Uebergang von der theoretischen Gesundheitslehre zu dem praktischen Gesundheitswesen erst Substanz und Kraft empfängt, wenn auch der Mediciner wenigstens in den Grundzügen weiß, was Verwaltung, Gesetz, Verordnung, Regierung und Selbstverwaltung sind; mögen dieselben seinem Mikroscop im Arbeitszimmer und seiner Kunst am Krankenbette noch so fremd sein, in der Gemeinde, auf der Straße, in der Fabrik kann er sie nicht entbehren;

ja wir gehen weiter, wir behaupten daß gerade für das Gesundheitswesen dieselben niemals durch den Juristen, sondern nur durch den Arzt lebendig werden. Und das soll der Standpunkt sein, den wir neben dem wenigen Positiven, was wir im Folgenden mehr aus fremden Arbeiten sammeln und ordnen als selbst finden, in dieser neuen Bearbeitung zum Ausdruck bringen möchten.

Darnach wird dieselbe in drei Theile zerfallen.

Der erste Theil — wir möchten ihn den allgemeinen nennen — soll die Elemente der staatswissenschaftlichen Auffassung des Gesundheitswesens in kurzen und festen Umrissen zu geben versuchen.

Der zweite Theil wird, soweit es hier thunlich ist, die Elemente der Geschichte des Gesundheitswesens enthalten.

Der dritte Theil soll dann dasjenige bieten, was wir am kürzesten das System des Gesundheitswesens nennen, und das wieder seinerseits grundsätzlich die ganze Lehre von der öffentlichen Gesundheit voraussetzt, um an derselben zu zeigen wie sich die Grundsätze und Forderungen dieser Gesundheitslehre zu einem großen verwaltungsrechtlichen Ganzen allmählig ausgebildet haben.

Dabei kann es sich auf keinem Punkte um Vollständigkeit und noch weniger um Eingehen auf einzelne Fragen handeln; wir würden glauben unser eigentliches Ziel erreicht zu haben, wenn es gelänge, eben vermöge des organischen Systems, das wir auch hier als die einzige Voraussetzung der Herrschaft über einen fast unermeßlichen Stoff erkennen müssen, jeder einzelnen Arbeit und Frage ihren Platz im großen Ganzen gefunden zu haben.

Allgemeiner Theil.

I. Der Staat und die organischen Elemente der Staatslehre.

Es wird uns nichts ferner liegen, als hier die Untersuchungen über Wesen und Definition des Staates mit einer neuen zu vermehren. Unserer Aufgabe wird es, glauben wir, vollständig genügen, wenn wir den Staat als eine große, vielleicht die größte organische Thatsache im Leben der Menschheit anerkennen. Das Verständniß dieser Thatsache ist einfach, und für alles was sich nicht speziell mit rechtsphilosophischen Forschungen beschäftigt, namentlich für unser Gebiet wohl vollkommen ausreichend.

Wir sagen, daß da wo die Vielheit der einzelnen Persönlichkeiten durch Gleichartigkeit der Wünsche und Bedürfnisse innerhalb einer gegebenen äußeren Gränze ein gegenseitig bedingtes Gesammtleben entwickelt, eine Gemeinschaft entsteht. Da wo diese Gemeinschaft in sich durch organische Kräfte, welche wir hier nicht verfolgen können, die aber stets auf dem Wesen der Individualität einerseits und der Vertheilung der Güter andererseits beruhen, die Verschiedenheit der Einzelnen und damit die Unterschiede in Kraft, Arbeit und Macht entwickelt, entsteht aus der Gemeinschaft, welche nur Gleiche anerkennt, die Gesellschaft, welche die Ordnung der Ungleichen in dieser Gemeinschaft ist. Aus Gemeinschaft und Gesellschaft wird der Staat, indem sich die in beiden gesetzte Einheit zum persönlichen Bewußtsein, Wollen und Thun erhebt. Deßhalb definiren wir die große organische Thatsache des Staats als die zur Persönlichkeit erhobene, und damit selbstthätige Einheit der Menschen.

Als persönliche Einheit aller enthält daher der Staat alle Momente, welche gleichartig in allem Einzelnen lebendig sind und ist fähig, auch alle Verschiedenheiten in sich aufzunehmen, durch welche aus der Gemeinschaft die menschliche Gesellschaft gebildet wird. Darum erscheint uns der Staat nicht bloß als eine organische Thatsache, sondern zugleich als das was wir die höchste Form der Persönlichkeit nennen.

Nun sagen wir, das Wesen dieser höchsten Form der Persönlichkeit bestehe darin, daß alle in dem einzelnen Menschen allerdings vorhandenen, aber theils nur keimartig gegebenen, theils in unklarer Verschmelzung sich bewegenden Elemente des persönlichen Lebens in ihm sich in klarer und faßbarer Weise scheiden, indem sie, jedes für sich, zu eignen selbständigen Organismen werden, eigne selbständige Functionen übernehmen, und deßhalb unter eignem Namen sich auch ihr eignes Recht bilden, während sie doch alle in die großen Kategorien des persönlichen Daseins, Bewußtsein, Wille und That als Einheit zusammengefaßt, sich selber die Bedingungen ihres organischen Daseins erzeugen. Das aber heißt „leben". Darum, und in diesem ganz bestimmten Sinne reden wir von einem „Staatsleben"; und in demselben Sinne sagen wir, daß das Leben des Staats ein „organisches" sei. Maß und Art der Theilnahme jedes einzelnen, wie gesagt selbständigen Elementes oder Gliedes des Staates an diesem seinem organischen Leben nennen wir die „Function" desselben. Alles Verständniß des Staatslebens, auf welchem Punkte dasselbe immer gesucht werden mag, wird deßhalb erst da klar, wo sich aus der Vorstellung oder der Kenntniß jener Organe auch die Vorstellung und die Kenntniß dieser Functionen derselben entwickelt.

Wir wollen nun hier nicht fragen, ob sich nicht diese Grundgedanken über das Wesen der höchsten Persönlichkeit dazu eignen mögen, Untersuchungen auch über das Wesen und Leben andrer Organismen zu erklären, obwohl das Unvollendete und Unklare meist erst durch das Vollendete in seiner höchsten Form verständlich wird. Aber gewiß scheint es uns, daß wer immer in das Leben des Staats thätig hineintritt, wenigstens eine Vorstellung von seinem Organismus und dessen Functionen haben sollte. Wie entscheidend wichtig das für das Gesundheitswesen ist, wird die Folge ergeben.

Was nun die rein positive Grundlage jenes Organismus betrifft, so nennen wir den Körper des Staats sein Land und die Seele desselben sein Volk. Das individuelle Bewußtsein des persönlichen Staats ist im Staatsoberhaupt gegeben, der Organismus seines thätigen Willens in seiner Verfassung, seine wirkliche, das heißt seine die Außenwelt erfassende und in ihr die Lebensbedingungen des Staats erzeugende Thätigkeit nennen wir die Verwaltung. Verfassung und Verwaltung umfassen wieder jede für sich große, ganz selbständige Gebiete des staatlichen Organismus. Die Verfassung empfängt ihren Organismus durch die beiden im Wesen der Persönlichkeit liegenden Momente des für sich bestehenden Wollens in der gesetzgebenden, und der selbständig gedachten und auch wirklich selbständig vorhandenen Kraft des Staats, den Willen zu vollbringen, in der vollziehenden

Gewalt. Die Verwaltung dagegen empfängt ihren Inhalt durch die Faktoren des Staatslebens, welche außerhalb der Staatspersönlichkeit liegen, und jedermann wird daher auch verstehen, wenn wir sagen, daß der äußere Verkehr jedes Staates mit anderen die „auswärtigen Angelegenheiten“, die Nothwendigkeit der Erhaltung der Selbständigkeit gegenüber äußerer Gewalt das „Heerwesen“, die Nothwendigkeit des Besitzes wirthschaftlicher Güter die „Staatswirthschaft“, die Forderung der Erhaltung der persönlichen Unverletzlichkeit oder der Rechtssphäre die „Rechtspflege“ und die große Bedingung alles höheren Staatslebens, die Entwicklung des Einzelnen durch das Ganze und umgekehrt, das erzeugt, was die „Innere Verwaltung“ bildet. In diese fünf Gebiete fallen alle Aufgaben und Thätigkeiten aller Verwaltung, und alle Gesetzgebungen, welche sich auf diese beziehen, hinein. Wir fassen dieselben daher zusammen in dem Begriff der „Verwaltungsgesetze“, während diejenigen Gesetze, welche die Ordnung der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt zum Inhalt haben, die „Verfassungsgesetze“ bilden, die in den meisten Staaten wieder als Ausführung Eines oder mehrerer Hauptgesetze erscheinen, welche man dann wohl die „Grundgesetze“ nennt. Das ist das System des Staatsorganismus, gleichsam der Knochenbau seines Körpers, an den als an die absolute Grundlage seines Lebens sich nicht bloß alle seine Functionen, sondern auch alle einzelnen Gebiete seiner Verwaltung anschließen. Ich glaube sagen zu können, daß man sich über diese elementaren Grundbegriffe des Staats jetzt ziemlich einig ist. Der große Werth derselben im allgemeinen und speziell für jeden einzelnen Theil der gesammten Staatswissenschaft besteht darin, daß vermöge derselben jedes Gebiet der letzteren sofort die formale Stellung erkennt, dem es angehört. Für unsern Zweck ergibt sich daraus, daß das „Gesundheitswesen“ einen Theil der Inneren Verwaltung bildet, und daß die Gesetze wie das gesammte geltende Recht desselben in die Verwaltungsgesetzgebung fallen. Ueber die formale Stellung desselben in der Staatslehre ist daher eigentlich gar kein Zweifel vorhanden. Mit diesem Satze muß, scheint uns, jede staatswissenschaftliche Auffassung desselben beginnen.

Allein der Beginn einer höheren Entwicklung des Gesundheitswesens, in welcher Europa jetzt offenbar begriffen ist, zwingt uns einen Schritt in dieser Staatslehre auf demjenigen Punkte weiter zu gehen, von welchem, wie wir bald genug zeigen werden, eben diese Entwicklung selber in sehr hohem Grade abhängig ist. Und der wirkliche Arzt wird daher auch das Folgende als integrirenden Theil desjenigen in sich aufnehmen müssen, was ihm von der formalen Staatslehre gegenwärtig sein soll.

Jene „vollziehende Gewalt“ nämlich, oder die selbständig gedachte

und auch in der Wirklichkeit als selbständiger Organismus mit selbständiger Function vorhandene Kraft des Staats — will man ein naheliegendes Bild, so sage man sein Muskelsystem — ist nämlich aus tiefer liegenden, von der freien und großen Entwicklung alles persönlichen Lebens untrennbaren Gründen, deren Darlegung wir natürlich andren Arbeiten überlassen, kein einfaches, sondern ein doppeltes.

Insofern nämlich jene Vollziehung der Gesetze als Aufgabe der persönlichen Einheit des Staats erscheint, und daher zunächst eben nur das Gesetz und seinen Inhalt als den einheitlichen Willen der Persönlichkeit des Staats zur Verwirklichung bringt, nennen wir dieselbe die Regierung. Die Regierung hat daher die große Function einerseits nach dem Wortlaute des Gesetzes und andererseits mit den materiellen Mitteln der Staatsgewalt die Einheit und Gleichheit im Leben des Staats auch im Einzelnen zu erfassen und durchzuführen, wie das Gesetz, die Grundlage und der Inhalt ihrer Thätigkeit, seinerseits gleichfalls nur dies Einheitliche und Gleichartige in der Gemeinschaft wie in der Gesellschaft will. Das einzelne Organ dieser Regierung heißt das Amt; in seiner systematischen Ordnung nennen wir dasselbe das Behördensystem, während die persönliche, individuelle Spitze desselben im Ministerium gegeben ist. Wäre nun der Begriff des Staats mit diesem Gedanken der Gleichartigkeit aller seiner Momente erschöpft, und wäre der Einzelne nichts als ein Object des persönlichen Staatswillens, so würde allerdings die vollziehende Gewalt in Begriff und Organismus dieser Regierung und ihres Behördensystems erschöpft sein. Allein wir wissen, daß erstlich alle Angehörigen des Staats zugleich freie Persönlichkeiten sind, und daß zweitens in Ort, Zeit und historischer Entwicklung die Lebensverhältnisse derselben eine vollkommene Gleichartigkeit der Behandlung oft geradezu unmöglich, immer höchst unzweckmäßig erscheinen lassen. Durch beide Momente hat sich nun neben der eigentlichen Staatsregierung ein zweiter großer Organismus für die Verwirklichung sowohl des Wortlautes der Gesetze als ihres Geistes ausgebildet, den wir die Selbstverwaltung nennen. Die Selbstverwaltung hat zu ihrer Aufgabe, eben jene Besonderheiten, welche durch die unzerstörbaren Verschiedenheiten des wirklichen Lebens der Gesellschaft theils geschichtlich gegeben sind, theils sich beständig aufs neue erzeugen, in der Vollziehung des allgemeinen Willens zur Geltung zu bringen. Wir dürfen uns hier auf das Einzelne nicht weiter einlassen, wenn wir nicht unsere Gränze überschreiten wollen. Allein wir dürfen für jenen streng organischen Staatsbegriff als ziemlich anerkannt voraussetzen, nicht bloß daß stets diese Selbstverwaltung neben der Regierung besteht, sondern auch daß sie in zwei großen Grundformen da

ist, welche wir als die Selbstverwaltungskörper und das Vereinswesen kennen. Die ersteren scheiden sich wieder in „Landschaften“ (Provinz, Land, Departement, County rc.), „Gemeinden“ und eigentliche „Korporationen“. Im Vereinswesen unterscheiden wir im wesentlichen die Gesellschaften, Erwerbsgesellschaften Genossenschaften, Verbände rc. und die eigentlichen oder „Verwaltungsvereine“, deren Zweck stets die Förderung der Entwicklung des Gesammtlebens ohne Rücksicht auf den Gewinn oder Vortheil des einzelnen Mitgliedes ist. Faßt man dieses alles zusammen, so erkennt man, wie sich neben dem System oder Organismus der Regierung mit Ministerium, Amt und Behörden ein zweites großes System der vollziehenden Gewalt mit seiner ganz selbständigen Function und seinem eignen öffentlichen Recht ausgebildet hat, und daß nunmehr diese Vollziehung der Gesetze nicht mehr einseitig durch den Organismus der ersteren vor sich geht — Bureaukratie — sondern daß die unendlichen Fälle der Besonderheit des wirklichen Lebens das Element der freien Antheilnahme auch derjenigen, welche der Regierung gar nicht angehören, durch die Kraft und Thätigkeit des Einzelnen und die Berechtigungen jener Besonderheiten als die örtliche Rechtsbildung und Verwaltung erzeugt. In diesem Sinne unterscheidet unsre Zeit auf das Bestimmteste zwischen der „Staatsverwaltung“, welche die Function der Regierung ist, und der freien oder besser der „Volksverwaltung“, welche den Antheil der Selbstverwaltung in jenen Selbstverwaltungskörpern und dem Vereinswesen an der Verwirklichung sowohl der positiven Gesetze als der Idee des Staats bedeutet. Im allgemeinen aber ist es damit klar, daß das Verfassungsrecht neben dem Recht der gesetzgebenden Körper als seinen zweiten Theil das Recht der Vollzugsgewalt enthält, welches wir wieder in die beiden großen Gebiete des Regierungs- und des Selbstverwaltungsrechts zu theilen haben. Das nun sind die elementaren Organismen der vollziehenden Gewalt neben der gesetzgebenden, und das was wir eben im Unterschied von der Verfassung die wirkliche Verwaltung nannten, vollzieht sich daher in allen Ländern der Civilisation durch die gemeinsame Thätigkeit eben dieser Staats- und Volksverwaltungsorganismen.

Nun glauben wir, daß das Verständniß dieser einfachen Dinge — eines Theiles der Anatomie des Staats — für jeden, welcher irgendwie am öffentlichen Leben Theil nimmt, von entscheidendem Werthe ist. Es ist in spezieller Beziehung auf das Gesundheitswesen ja keine Frage, daß die Theilnahme des ärztlichen Berufes an demselben sich darüber klar sein muß, daß sie theils innerhalb der Function der Regierung, theils innerhalb der Function jener Selbstverwaltung vor sich geht und daß, da niemand die Function eines einmal gegebenen Organes ändern

kann, was wiederum niemand besser weiß als der Mediciner, der Erfolg aller Anstrengungen in der Verwaltung auch des Gesundheitswesens von der auf dem richtigen Verständniß beruhenden richtigen Benützung jener Organe abhängt. In diesem Sinne glaubten wir, bei dem gewaltigen Aufschwung, den das Gesundheitswesen gerade durch das Eintreten des ärztlichen Berufes seit den letzten Decennien erlebt hat und noch erleben wird, zuerst einmal die großen Grundzüge des Gebietes feststellen zu sollen, in welches jener Beruf so tief und so segensreich eingreift.

Denn jetzt erst gewinnt die zweite Frage ihre rechte Bedeutung, womit er denn eigentlich in dieses organische Staatsleben eingreifen soll?

Auch hier muß es uns verstattet sein, die allgemeinere Auffassung dem besonderen Theile des Ganzen vorauszusenden.

II. Die Entwicklung der Wissenschaften zur Staatswissenschaft.

Wenn wir im Folgenden unsern Lesern zumuthen, sich einen Augenblick mit dem Begriff der Staatswissenschaft zu beschäftigen, so geschieht dies deßhalb, weil das Gesundheitswesen nur dadurch in seinem Inhalt und seinen Forderungen, mit denen es sich sowohl von der ärztlichen Wissenschaft als von der Gesundheitslehre unterscheidet, erklärt werden kann. Natürlich kann es uns nicht beikommen, hier auf den Begriff der Wissenschaft überhaupt einzugehen. Allein über einen Punkt muß auch unser Gebiet klar sein. Das ist die Frage, wie aus der Wissenschaft die Staatswissenschaft wird. Denn die Lehre vom Gesundheitswesen ist eben ein selbständiger Theil der Staatswissenschaft.

Alle Wissenschaft beginnt da, wo aus der Kenntniß der Erscheinungen und ihres Wechsels das Forschen nach den Ursachen entsteht, welche Erscheinung und Wechsel hervorrufen. Das Wissen ist zuletzt nichts anderes als die Wiedererzeugung des Processes, der die Thatsachen erzeugt, in der geistigen Arbeit der Persönlichkeit. Der Werth aller Kenntniß besteht darin, daß sie zur Wissenschaft wird; der Werth aller Wissenschaft aber darin, daß wir der Kraft näher treten, welche der letzte Grund aller Erscheinungen ist.

Man wird nun mit gutem Recht sagen, daß eben dieser Werth ein zweifacher ist. Er besteht zuerst darin, daß er mit der Anschauung und dem Verständniß der ursachlich sich vor unsren Augen entfaltenden Welt den eignen Geist erhebt und erfüllt; dann aber darin, daß in dem Wissen der Ursache, dem persönlichen Willen und Thun das wahre Object der menschlichen Arbeit gegeben ist. Kenntniß und Erfahrung lehren uns, was wir gegenüber den erscheinenden Dingen, die Wissenschaft dagegen,

was wir gegenüber den wirkenden Kräften zu thun haben. Darum liegt erst in der Wissenschaft die Vollendung der Arbeit aller Persönlichkeit. In allen Dingen und so auch im Gesundheitswesen.

Aber gerade dadurch, daß sie es ist, welche uns im Kampfe mit den elementaren Kräften die Natur der persönlichen Kraft kennen lehrt, lehrt sie uns auch, daß dieser Kampf ein höheres Ziel, die Vollendung der Idee der Persönlichkeit, als seinen letzten und tiefsten Grund enthält. Die Wissenschaft des natürlichen Daseins zeigt uns nun allerdings, daß dies höchste Ziel nie ganz erreicht werden kann; die Wissenschaft des persönlichen Lebens dagegen zwingt uns, die in uns allen lebendige Empfindung des Dranges nach dem Fortschritt in allen einzelnen Fragen zuletzt als einen organischen Lebensbegriff anzuerkennen, in welchem sich alle einzelnen materiellen und geistigen Errungenschaften als ein mit uns selbst identisches Ganzes zusammenfassen. Diesen Begriff nennen wir die Idee, seine Verwirklichung das Ideal. Alle Wissenschaft birgt daher das Ideale in ihrem Herzen und die Kraft, mit welcher jene Idee die Arbeit der einzelnen Wissenschaften durchdringt und erwärmt, ist der Geist derselben. Jede Wissenschaft hat in dem Bewußtsein ihrer Verbindung mit den höchsten Zielen ihren Geist; das Gesundheitswesen wie jede andre.

Wenn nun auf diese Weise die Wissenschaft sowohl der Arbeit als der Idee dem Leben der Persönlichkeit überhaupt zu Grunde liegt, so wird jede einzelne Wissenschaft sofort ihre Besonderheit dadurch empfangen, daß zwar der Begriff der Persönlichkeit an sich gleich, die wirklichen Persönlichkeiten aber in ihrer Entwicklung tief verschieden sind. Alle Wissenschaft wird daher, soll sie überhaupt nicht bloß ein reines Wissen der Kräfte und Dinge, sondern zugleich die Grundlage und Führerin unserer thätigen Kraft sein, zu erkennen streben, wie sich diese ihre Aufgabe nicht mehr ganz im allgemeinen, sondern speziell im Verhältniß zu den Grundformen der Persönlichkeit gestaltet. Dafür wieder ist es wohl die erste Voraussetzung, deren Inhalt wir hier nicht weiter verfolgen können, neben der einzelnen Persönlichkeit noch die Begriffe und Thatsachen der wirthschaftlichen, gesellschaftlichen und öffentlich rechtlichen Persönlichkeit anzuerkennen, welche letztere wieder eine verfassungsrechtliche und eine verwaltungsrechtliche sein kann. Die höchste Form, welche alle diese Arten in sich umfaßt und zur Einheit bringt, ist der Staat. Die Aufgabe des persönlichen Staats umfaßt daher alle Erscheinungen und alle Kräfte, welche das menschliche Leben bedingen und Gegenstand seiner Arbeit sind, also in der That das gesammte natürliche und persönliche Dasein. In allen diesen Erscheinungen und in allen diesen Kräften hat mithin der Staat mit seinem Bewußsein,

seinem Wollen und seiner That erst seine einzelnen Zwecke zu verwirklichen, und dann in der höheren Einheit derselben das Ideal seiner eignen Vollendung zu erstreben. Dadurch nun wird dieser persönliche Staat selbst zu einer Kraft, welche in die Zustände und Bewegungen aller Dinge mächtig hineingreift, ja in vielen Verhältnissen des persönlichen Lebens das Dasein und die Entwicklung derselben oft fast vollständig beherrscht; er tritt in die Reihe der Ursachen als ein selbstwirkender, mächtiger Faktor hinein, er will seinen Willen und seinen Zweck; und so erzeugt er in Natur und Menschheit ein neues, ihm angehöriges und ihn erfüllendes Leben. Nun war es das Wesen der reinen Wissenschaft, den Organismus der wirkenden Kräfte und Erscheinungen an und für sich, ohne Rücksicht auf dessen Verhältniß zu den Zwecken und Aufgaben, sowie zu den Organen und Kräften des persönlichen Staates zu erforschen. Allein so wie der letztere nunmehr selbst als wirkende Kraft auftritt, muß jede einzelne Wissenschaft gleichsam eine zweite Gestalt ihrer selbst erzeugen. Sie muß vermöge ihrer Natur jedes einzelne ihrer Gebiete mit seinem gesammten Dasein als Object zunächst der im Wollen und Thun arbeitenden Kraft des Staats zu erkennen streben; und da die Erscheinungen der Kraft des Staats stets ihren Zweck enthalten, muß sie die Zustände und Kräfte an sich, mit denen sie zu thun hat, in ihrem Verhältniß eben zu diesem Zwecke des Staates zu verstehen wissen; sie muß vermöge ihrer Wissenschaft jener Lebensverhältnisse der Natur wie der Menschheit daher wissen und sagen, wie die Kraft und Thätigkeit des Staats in Art und Maß sich selber ordnen und gestalten muß, um in jenen an und für sich daseienden Dingen, Kräften und Erscheinungen jenen Zweck zu erreichen, den der Staat als Persönlichkeit erreichen will; sie muß, nachdem sie erforscht hat, was diese Dinge sind, jetzt erforschen, was der Staat thun muß, um sie zu beherrschen, und zwar in allen natürlichen wie in allen persönlichen Dingen; und indem sie somit dieselben in ihrer gesammten Erscheinung und den sie bewegenden Kräften nicht mehr an und für sich, sondern als Objecte der Staatsgewalt und Erfüllung des Zieles desselben anschaut und entwickelt, wird aus der reinen Wissenschaft das Wissen dessen, was der Staat bedarf, um sich selber in seiner Entwicklung zu genügen, die Staatswissenschaft.

Und da nun dieses mit allen natürlichen und persönlichen Kräften sich erfüllende arbeitende Leben des Staats als Organismus des Wollens die Verfassung, und als Organismus der arbeitenden That die Verwaltung heißt, so sagen wir jetzt wohl mit Recht, daß alle Staatswissenschaften sich somit in die Wissenschaften der Verfassung und in die Wissenschaften der Verwaltung theilen. Die Gesammtheit der ersten

nennen wir die Staatslehre oder Verfassungslehre, die der zweiten die Verwaltungslehre.

Nun umfaßt der Staat das ganze menschliche Leben. Es gibt daher gar keine Thatsache und gar keine Kraft, die vermöge ihrer Beziehung zur Persönlichkeit nicht auch in Beziehung zu ihm, seinen Zwecken, und damit zu seinem Wollen und Thun, also seiner Verfassung und Verwaltung stände. Und es folgt mithin der auch für unser Gebiet maßgebende oberste Grundsatz für das Verhältniß aller Wissenschaft zur Staatswissenschaft, daß es überhaupt gar keine Wissenschaft gibt, welche nicht in irgend einer Weise der Staatswissenschaft angehörte und diente. Schwerlich auch wird das jemand bestreiten, wenn er sieht, wie z. B. selbst die außerirdische Wissenschaft der Astronomie zum Inhalt der Verwaltungslehre für Raum und Zeitberechnung, die Wissenschaft der Mathematik zum Inhalte der Technik, die Erdkunde zur politischen Geographie wird, und so fort. Daß diese zweite, staatliche Gestalt des Wissens selber gewöhnlich nicht darüber klar ist, wann und wie sie ein Gebiet der Staatswissenschaft bildet, ändert natürlich an der Sache nichts. Wohl aber ergibt sich, sowie das feststeht, diejenige Aufgabe in der Erfassung und Behandlung aller dieser Wissenschaften, welche zwar die schwierigste ist, von der aber auch zuletzt der Werth alles Wissens für das Leben der arbeitenden Menschheit überhaupt, für das der Staat im besonderen abhängt. Und auch für unser Gebiet ist es ganz entscheidend, diese Frage genau zu bezeichnen.

Denn wie das Leben der Persönlichkeit ein unendlich vielgestaltiges ist, so ist auch die Beziehung des unpersönlichen Daseins, welches den Inhalt der reinen Wissenschaft bildet, zu jenem Leben ein so vielgeartetes, daß eine Gleichförmigkeit in dem Processe, welcher aus der reinen Wissenschaft die Staatswissenschaft macht und damit gleichsam neben ihr eine zweite Wissenschaft — ein zweites Wissen desselben Objects in Kraft und Erscheinung — erzeugt, nicht denkbar ist. Wollen wir uns also nicht mit dem abstracten Begriffe der Staatswissenschaften begnügen lassen, der uns in der That nicht viel weiter hilft, so muß für jede selbständige Wissenschaft der Punkt oder dasjenige Moment genau und klar bezeichnet werden, durch welche sie selbst eben zur Staatswissenschaft wird. Das ist in vielen Gebieten außerordentlich schwierig, und es ist hier natürlich nicht die Stelle, das im Einzelnen zu verfolgen. Aber gerade für das Gesundheitswesen ist es nicht schwer; und indem wir nun dies hier zum erstenmale versuchen, wird uns das zugleich als genügende Erklärung dafür gelten dürfen, daß wir dem hohen Berufe des Arztes zugemuthet haben, Begriffe und Darlegungen als Grundlage des Folgenden aufzunehmen, welche derselbe zwar der Regel nach nicht

berücksichtigt, ohne welche aber weder theoretisch ein staatswissenschaftliches Verständniß des Gesundheitswesens, noch auch, was vielleicht die praktischere Seite der Sache ist, ein gegenseitiges Verstehen des Arztes und des Juristen durchführbar erscheint, so viel auch gerade für unser Gebiet davon abhängen mag.

III. Das Gesundheitswesen als Staatswissenschaft.

1) Die Gesundheitslehre an sich.

Es wird wohl niemand für unsere Aufgabe halten, für den noch nie definirten Begriff der Gesundheit hier eine Definition zu suchen. Es muß genügen denselben so weit zu bezeichnen, als unsere Aufgabe es fordert.

Die Gesundheit ist die volle Harmonie aller Organe und Bewegungen, deren Einheit wir das Leben der Person nennen. Diese Bewegungen sind die Functionen jener Organe, durch welche dieselben die Bedingungen des Lebens, die außerhalb der Person liegen, in dieselbe aufnehmen und aus ihnen wieder dieselben Organe erzeugen, welche durch die Bewegung nach den anerkannten physiologischen Gesetzen verzehrt werden. Alle Gesundheit hat daher zu ihrer ersten Voraussetzung, daß alle für das Leben nothwendigen Organe in Art und Ordnung richtig vorhanden sind, zu ihrer zweiten, daß dieselben in der die Person umgebenden äußeren Welt auch wirklich diejenigen Bedingungen vorfinden, welche zur Reproduction ihrer selbst nothwendig sind. Die Gesundheit ist daher in der That ein auf jedem Punkte sich selbst erzeugender Proceß, den ich als selbständigen Gegenstand der Wissenschaft erfassen kann und muß. Die Wissenschaft jener Organe für sich betrachtet, ist die Anatomie; die Wissenschaft ihrer Function für die Wiedererzeugung der Organe ist die Physiologie; die Wissenschaft der Folgen, welche aus der Verletzung jener Organe oder der Störung ihrer Functionen hervorgehen, ist die Krankheitslehre, die Pathologie; die Wissenschaft der Mittel, die gestörte Harmonie wieder herzustellen ist die Heillehre, die Therapie; alle diese Gebiete zusammengefaßt bilden die medicinische Wissenschaft. Alle medicinische Wissenschaft hat es daher, so lange man noch irgend einen Werth auf klare Begriffsbestimmungen legen will, nur mit dem selbständig gedachten Leben der Person des Menschen und ihres lebendigen Organismus zu thun.

Sowie ich aber erkenne, daß dieses Leben beständig seine Bedingungen außer sich, also außerhalb der Person selbst suchen muß, entsteht natürlich ein zweites Gebiet der Lehre vom Leben, der Biologie,

welches allerdings die medicinische Wissenschaft zur absoluten Voraussetzung hat, aber nie durch dieselbe erschöpft werden kann. Dieses Gebiet umfaßt die nicht persönliche Natur in allen Formen und Gestaltungen ihres Daseins, und bildet damit das unermeßliche Feld der Naturwissenschaften. So lange ich dasselbe wiederum für sich, also außerhalb seiner Beziehung zum Leben der Person betrachte, stehen diese Naturwissenschaften ganz selbständig da. Es ist überflüssig, das weiter zu charakterisiren. Allein ihre Gegenstände, Kräfte, Erscheinungen, sind eben nicht bloß für sich da, sondern sie enthalten gerade die Gesammtheit der äußeren Bedingungen für das physiologische Leben des Menschen. Mithin auch für die Harmonie seiner Organe und ihrer Functionen. Mithin auch für die Gesundheit. Indem ich also dies Verhalten jener naturwissenschaftlichen Thatsachen nicht mehr an und für sich, sondern eben zu jener Gesundheit des Menschen untersuche, entsteht diejenige Wissenschaft, welche zu ihrem Inhalt die Lehre von dem Einfluß der naturwissenschaftlich untersuchten Kräfte und Erscheinungen auf die Harmonie des körperlichen Lebens, das ist auf die Gesundheit hat. Und diese Wissenschaft ist die Wissenschaft der Gesundheit neben der medicinischen Wissenschaft. Ihre Darstellung bildet die Gesundheitslehre.

Daß nun alle diese an sich einfachen Kategorien der Wissenschaft vom Personenleben, der Biologie, sich vielfach durchkreuzen und durcheinander geworfen werden, ändert an der Sache nichts, kann aber auch nicht Gegenstand unserer Untersuchung sein. Das dagegen müssen wir unbedingt festhalten, daß die medicinische Wissenschaft keine Gesundheitslehre ist, daß sie sich aber bisher fast immer dafür gehalten hat, daß sich erst jetzt die Gesundheitslehre von der Medicin zu trennen beginnt, und daß gerade diese Trennung als eine unabweisbare Forderung nicht bloß der organischen Wissenschaft, sondern speziell des wirklichen Lebens der menschlichen Gemeinschaft dasteht, und die bisherige einseitige Bildung sowohl in Medicin als Naturwissenschaft darnach ein neues Gebiet aus sich herausbilden muß. Auf diesem Wege ist der erste Schritt gethan, der zweite aber erst begonnen.

Wir glauben nun das Richtige zu sagen, wenn wir die hier dargelegte Auffassung auch in der eigentlichen Medicin als bereits angedeutet bezeichnet finden. Der oben festgestellte Unterschied drückt sich am verständlichsten aus in den beiden bekannten Kategorien der „Medicin" einerseits, und der „Hygiene" andererseits. Das Wort „Hygiene" verdanken wir den Franzosen, zugleich aber mit französischer Unklarheit, da die Franzosen kein Wort für Gesundheitswesen haben; so bedeutet bei ihnen die Hygiene neben der Gesundheitslehre auch das

ganze Gesundheitswesen, und die Unklarheit der Grundbegriffe wird dann natürlich zur Unklarheit der ganzen Wissenschaft. Wir bedauern, daß die neuen deutschen Arbeiten sich darüber keine Rechenschaft abgelegt haben; aber ohne dieselbe wird es nie eine wahre Lehre vom Gesundheitswesen geben können!

Und doch wird es nicht schwer sein, den Mangel dieser entstehenden falschen Tradition zu beseitigen.

2) Der Begriff der öffentlichen Gesundheit.

Jene Bedingungen der Gesundheit nämlich, die mithin außer mir liegen, haben eine doppelte Natur. Zuerst und vor allem sind sie gegebene Thatsachen oder Kräfte, in deren Bereich mein physisches Leben sich befindet, ohne daß ich sie selber erzeugt hätte oder sie bewältigen könnte. Dann aber können sie durch mein eignes persönliches Wollen und Thun, durch mich selber, erzeugt oder auch beseitigt werden. Da nun eine hohe Bildung dazu gehört, in den meisten Fällen das schädliche oder günstige Verhältniß der natürlichen Kräfte und Erscheinungen zu meiner Gesundheit auch nur zu begreifen, geschweige denn auf sie persönlich Einfluß zu nehmen, so ist es leicht verständlich daß Jahrtausende hindurch die Gesundheit nur vom Standpunkte des rein individuellen Zustandes gedacht wurde. Es gab nur Gesundheit und Krankheit des Einzelnen; beide gingen die Gemeinschaft sehr wenig, den Staat gar nichts an. Demgemäß konnte allerdings von einer medicinischen Wissenschaft die Rede sein, insofern sie eben nur mit dem Einzelnen zu thun hatte, und dieser individuelle Charakter ihrer Anwendung hat sich bis auf den heutigen Tag erhalten. Es mußte ein neues Moment hinzukommen, um das zweite Gebiet der Wissenschaft zu erzeugen.

Dieses Moment bezeichnen wir am kürzesten, indem wir den Begriff oder die Thatsache der öffentlichen Gesundheit aufstellen. Der Begriff der öffentlichen Gesundheit beginnt da, wo die Handlungen des Einen die außerhalb der Persönlichkeit liegenden Bedingungen der Gesundheit des Anderen angreifen, vernichten oder auch vermehren werden. Die Gesundheit und die Krankheit des Einzelnen ist damit aus ihrer bisher individuellen Sphäre herausgehoben; die Bedingungen beider, die Bedingungen der Heilung wie schließlich auch die Bedingungen der Erkrankung lösen sich wenigstens zum Theil los selbst von dem individuellen Verhalten des Einzelnen, und neben demjenigen was der Einzelne für sich thut oder unterläßt, wird das Leben der Gesammtheit zur Bedingung der Gesundheit und Krankheit aller Einzelnen. Es kann das tausend Formen haben, aber so wie die Wissenschaft fort-

schreitet, wird dieser Einfluß der Gesammtheit auf jeden Einzelnen und umgekehrt zu einer immer klarer erkannten Thatsache. Die Gesundheit der Gesammtheit ist von der Lebensordnung, den Interessen, und endlich von dem Verständniß derselben über Werth und Grundlage der Gesundheit des Einzelnen abhängig geworden, und in diesem Sinne, im Sinne einer solchen gegenseitigen Einwirkung der Gesammtheit und des Einzelnen entsteht uns der Begriff der öffentlichen Gesundheit, das ist eines Gesundheitszustandes, in welchem die Organe, Bewegungen, Kräfte und Interessen die das Gesammtleben bilden, zu einem selbstwirkenden Faktor für Gesundheit und Krankheit aller Einzelnen werden.

Und jetzt denken wir, ist der Uebergang von der Gesundheitslehre zum Gesundheitswesen wohl leicht zu verstehen.

3) Der Begriff und Inhalt des Gesundheitswesens.

Denn so wie die Ordnungen und das Leben dieser Gemeinschaft einmal als wesentliche Faktoren für die Gesundheit aller Einzelnen auch nur von allen diesen Einzelnen empfunden und auch nur theilweise wirklich erkannt sind, so wird aus jener an sich einfachen und greifbaren Thatsache der öffentlichen Gesundheit die Aufgabe der Gesammtheit, die in ihr liegenden Kräfte nunmehr auch zu gebrauchen, um ihrerseits diese öffentliche Gesundheit herzustellen. So einfach aber auch diese Sache an sich erscheint, so muß man doch die elementaren Entwicklungsstadien derselben im Auge haben, um die Bedeutung dessen ganz zu verstehen, was wir in unserer vorgeschrittenen Epoche das Gesundheitswesen in höherem Sinne nennen.

Jene Aufgabe der Gesammtheit beginnt nämlich stets erst, wenn der letztere zum Bewußtsein kommt, wie das die Gesundheit Gefährdende dem Einzelnen äußerlich so nahe tritt, daß er sich dessen nicht mehr erwehren kann. Alsdann geschieht was sich stets wiederholt. Die objective Gefahr die in gewissen Zuständen liegt, wird zur persönlichen Unannehmlichkeit für den Einzelnen, und diese wird bald mächtig genug sich als öffentliche zu empfinden. So entsteht das womit alles positive Recht des Gesundheitswesens anfängt, die Erklärung gewisser Dinge als öffentlicher Schädlichkeiten und Unannehmlichkeit, die nuisances und diseases, welche durch die Gemeinschaft verboten worden. Aber diese ersten polizeilichen Rechtsordnungen sind noch örtlicher Natur; sie haben zu ihrer Voraussetzung eine örtliche dichte Bevölkerung, und bilden daher mit wenig Ausnahme nur Theile der städtischen Polizei. Von einem Einflusse der Wissenschaft, von einem eigentlichen Gesundheitswesen ist noch bei ihnen keine Rede; höchstens daß eine gewisse Vor-

stellung von der öffentlichen Gesundheit sich schon hie und da Bahn bricht. Aber der Anfang weiterer Entwicklung ist demnach gegeben.

Denn so wie nun der Proceß vor sich geht, den wir die Erhebung der selbständigen Staatsgewalt über die Einzelordnungen und Rechte der ständischen Selbstverwaltungskörper in Stadt und Land, die innere Staatsbildung, nennen, beginnt auch der Staat als Ganzes für sich und seine gesammte Entwicklung die Vorstellung eben von jener öffentlichen Gesundheit zu empfangen.

Und hier ist der Punkt wo wir, ohne in das Gebiet der Physiologie hinüber zu greifen, dennoch kaum anders als nach physiologischer Methode unsern Gegenstand erfassen. Jene „Staatsbildung" ist keine Abstraction. Wir haben eben den Begriff des Staates in den Elementen seines Organismus entwickelt; in ihm ist der Staat ein lebendiger, und jene Staatsbildung über der Gesellschaft ist eben zuerst die Bildung eines selbständigen Oberhauptes, einer selbständigen Gesetzgebung und einer selbständigen Regierung. In ihnen erscheint das „Leben" des Staats. Und darin leben heißt, daß die vorhandenen Organe durch ihre Thätigkeit die Bedingungen ihrer eigenen Wiedererzeugung außer sich suchen; so beginnt jener organische Staat sich allmählig eben diese großen Bedingungen zum Bewußtsein zu bringen, die sein Leben groß und stark machen. Unter ihnen die Gesundheit seiner Angehörigen. Auf allen Punkten der Menschen bedürftig, muß er bald erkennen, daß die Gesundheit aller dieser Einzelnen nicht bloß für sie selber, sondern auch für ihn eine der ersten Bedingungen aller Entwicklung ist. Nun ist die Gesundheit aller Einzelnen, jetzt in der Gemeinschaft des Staates gedacht, wie gesagt die öffentliche Gesundheit. Als Bedingung für das Leben des Staats wird sie für ihn zu einem Gute; und er erkennt bald, daß dieses Gut nicht bloß für den Einzelnen, sondern auch für ihn selber einen hohen, ja einen unschätzbaren Werth habe. Aus der Erkenntniß dieses Werthes aber entsteht die Arbeit, für den Einzelnen wie für den Staat, jenes Werthvolle zu erwerben. So wird für den Staat der hohe Werth der öffentlichen Gesundheit zu einer der großen Aufgaben seines thätigen Lebens, wie sie eine der großen Bedingungen desselben ist. Allein die Gesundheit folgt im Ganzen wie im Einzelnen ihren eigenen Gesetzen. Diese hat bisher die medicinische Wissenschaft untersucht und gelehrt, aber eben nur in Beziehung auf den Einzelnen, dessen Krankheit sie heilt. Dennoch muß der Staat sich an sie wenden; aber er als Staat muß ganz andere Fragen an sie stellen als es der Einzelne thut. Er muß sie dahin bringen, dies ihr ursprüngliches Gebiet des Einzellebens zu verlassen, und zuerst die Bedingungen der öffentlichen Gesundheit und ihre Gefahren im Gesammtleben zu suchen,

und dann auf Grundlage dieser ihrer Verbindung mit den elementaren Zuständen und den persönlichen Bewegungen dieses Gesammtlebens ihm sowohl für seinen Willen — für seine Verfassung — als für seine positive Thätigkeit — seine Verwaltung — im Namen der ärztlichen Wissenschaft zu sagen, was er selber als persönliche Einheit jenes Gesammtlebens anordnen und thun müsse, um jene öffentliche Gesundheit vor ihren Gefahren zu schützen und ihr die Bedingung ihrer Entwicklung zu geben. Damit scheidet sich zuerst die Gesundheitslehre von der ärztlichen Wissenschaft; durch jene Verbindung mit den Bedürfnissen und dem Organismus des Staats und seiner Thätigkeit aber wird die erstere aus ihrer ursprünglich reinen und abstracten wissenschaftlichen Gestalt in ein neues Gebiet hinübergetragen. Denn dem Staate gegenüber sind nicht mehr wie bei jener bloß Mensch und Natur an sich, sondern das Leben der Gesammtheit Ursache und Wirkung der Gesundheit; sie muß jetzt nicht mehr bloß die organischen Zustände und Processe des Einzellebens, sondern sie muß dieselben als causale Faktoren auch in der Gesammtheit der Menschen studiren; sie muß um den Einfluß der tausendfältigen Gestaltungen in denen sich das letztere bewegt, verstehen zu können, jetzt diese Gestaltungen selber auffassen und verstehen lernen; und zwar muß sie das nicht mehr bloß für den Organismus des Staats in seinen Organen, Körperschaften, Ordnungen, sondern sie sieht ein, daß sie dasselbe thun muß für alle Bewegungen und Ordnungen, welche die Einzelnen unter sich selber erzeugen; sie muß jetzt die Bevölkerungslehre in sich aufnehmen, den Handel im Großen, den täglichen Verkehr, das Gewerbe, die Schule, das Leben der Stadt, des Landes, und vor allem die Gleichgültigkeit, den Unverstand und die rücksichtslosen Sonderinteressen des Einzelnen im täglichen Leben wie in Arbeit, Erwerb und Unterricht; sie muß das studiren nicht bloß etwa um es zu kennen, sondern um in der Natur und den Bewegungen aller dieser Dinge die Ursachen der Zustände und des Wechsels der öffentlichen Gesundheit zu finden. So können wir mit gutem Recht sagen, daß aus der Gesundheitslehre an sich durch ihre Ausdehnung auf jene Gebiete die öffentliche Gesundheitslehre wird. Und jetzt, nachdem sie das geworden, beginnt erst ihre zweite, ja ihre eigentliche Aufgabe. Denn jetzt muß sie dem Staate in Gesetzgebung und Verwaltung nun auch sagen, erstlich was er rechtlich anordnen soll, damit in diesem Leben der Gemeinschaft jene Gesundheit gewahrt werde, dann aber auch wie er nun die Thätigkeit seiner Organe einrichten müsse, damit der Anordnung auch der Erfolg gewiß sei. Die Gesundheitslehre muß daher, als diese öffentliche Gesundheitslehre, das Wesen des Staates, die Natur und die Gränze seiner Kraft, die

Zustände und Bewegungen der Gesellschaft in sich aufnehmen, mit dem Bewußtsein, daß es jetzt ihre Aufgabe ist, hier wissenschaftlich die öffentlichen Gesundheitszustände in Ursache und Wirkung zu erkennen, um die Arbeit des Staates und den Erfolg derselben für diese öffentliche Gesundheit hervorzurufen. Und so können wir wohl mit gutem Recht sagen, daß die Gesundheitslehre, in diesem Sinne als öffentliche Gesundheitslehre gedacht, ein vollkommen selbständiges Gebiet sei, das sich von der rein ärztlichen Wissenschaft, welche es nur mit dem Einzelnen zu thun hat, wesentlich unterscheidet, indem sie auf jedem Punkte ihrer Untersuchung stets das Leben des Ganzen, seine Gefahren und seine Entwicklung im Auge hat; und diese öffentliche Gesundheitslehre soll es sein, welche wir die „Hygiene" nennen. Sie nun ist die berechtigte Gewalt welche dem Staat sagt, was er thun und wie er sich zu organisiren habe, um das was die öffentliche Gesundheit fordert, auch in seinem wirklichen Leben durchzuführen. Von ihr aus geht daher im Staate jener selbständige Proceß hervor, hier wie in allen anderen Gebieten des Staatslebens, in welchem sich der Staat, um diese Aufgabe zu lösen, nach den von der öffentlichen Gesundheitslehre geforderten Grundsätzen einerseits eine eigene Gesundheitsgesetzgebung und andererseits einen eigenen Gesundheitsorganismus erzeugt, der die erstere zur Ausführung bringt. Und nun nennen wir die Gesammtheit aller, in dieser Weise wir möchten sagen organisch sich erzeugenden Bestimmungen der gesetzgebenden Gewalt, alle Anstalten und Maßregeln, und die gesammten für die Ausführung der letzteren und die Verwaltung der ersteren öffentlich anerkannten Ordnungen im Staatsleben das *Gesundheitswesen des Staats*.

Auf diese Weise ist die öffentliche Gesundheits*lehre* daher zu einem selbständigen zweiten Gebiet neben der ärztlichen Wissenschaft geworden, und das Gesundheits*wesen* ist die Verwirklichung der Forderungen der öffentlichen Gesundheitslehre, die als Verschmelzung der letzteren mit der Wissenschaft des öffentlichen Lebens sich zu einem wichtigen Theile der *Staatswissenschaft* herausbilden muß. Wie das nun geschieht, werden wir jetzt zu zeigen haben.

IV. Das Gesundheitswesen und die Verwaltungslehre.

(*Grundlage und Umfang.*)

Wenn das, was wir gesagt haben, um das Gesundheitswesen in die Reihe der Staatswissenschaften zu erheben und ihren tiefen Unterschied von der ärztlichen Wissenschaft festzustellen, geeignet ist den Blick der Männer des rein ärztlichen Berufes über die Sphäre der letzteren

zu erheben, so ist es doch nur noch ein seinem Inhalte nach unbestimmtes und allgemeines. Es ist nur noch die Idee des Gesundheitswesens und seiner Lehre. Das zweite und nicht minder bedeutende fehlt. Das ist der praktische Inhalt dieses Gebietes, die Wissenschaft seines Systems.

Und hier müssen wir mit einem Satze beginnen, welcher bestimmt sein dürfte der bisherigen Behandlung der Gesundheit ein wesentlich neues Element hinzuzufügen. Vielleicht ist das dienlich dazu, sie der nur zu nahe liegenden Gefahr zu entziehen, sich in der öffentlichen Gesundheitslehre, der sog. Hygiene, mit Gedanken und Arbeit zu erschöpfen.

Wir müssen nämlich erkennen, daß jene bisherige Behandlung des Gesundheitswesens — und vielleicht vorzugsweise auch die unserer ersten Arbeit — keineswegs das Gebiet derselben umfaßt; daß ihr Standpunkt vielmehr ein ganz beschränkter, und eben dadurch unfähig war, die hochwichtige Lehre vom Gesundheitswesen als ein Gebiet der Staatswissenschaft zu erkennen.

Ist nämlich jene öffentliche Gesundheit ein Element des persönlichen Lebens, eine wesentliche Bedingung seiner Kraft und seiner Entwicklung und somit in der That die physische Gesundheit des Staates selbst, so wird sie auch mit ihrer Bedeutung und ihren Wirkungen den ganzen Staat durchdringen, als allgemeiner Inhalt seines Lebens auf jedem Theil desselben erscheinen und sich mithin mit ihren Forderungen und Aufgaben keineswegen bloß innerhalb desselben geltend machen, was wir die „Innere Verwaltung" genannt haben. Es war ein großer Mangel auch unserer bisherigen Auffassung, daß man nur an dies Verhältniß zur Inneren Verwaltung dachte. Das Gesundheitswesen aber als integrirendes, allgegenwärtiges Element des Staatslebens steht höher. Es erscheint bei näherer Betrachtung nicht als ein abgesonderter Theil der Verwaltung, sondern es tritt vielmehr in jedem Theile desselben auf; jedes Gebiet der Verwaltung nimmt in seiner Weise an dem Gesundheitswesen Theil und gerade dadurch, daß es für jeden Theil etwas bedeutet, bedeutet es so unendlich viel für das Ganze. Wir aber leben der Ueberzeugung, daß erst auf Grundlage dieser Erkenntniß auch die Lehre und das Bildungswesen der sog. Hygiene sich auf den staatswissenschaftlichen Standpunkt erheben wird, der ihr zukommt.

Eben deßhalb haben wir das Bild des gesammten Staatsorganismus voraufgesandt. Blicken wir darauf zurück, so ergibt sich, daß dasjenige was wir im Unterschied von der Verfassung die „Verwaltung" genannt haben, nicht etwas einfaches blieb, sondern daß wir vielmehr fünf ganz bestimmte Gebiete in derselben scheiden müssen, welche uns die fünf großen Grundverhältnisse des Lebens der Staaten als die fünf

Objecte ihrer positiven und rechtbildenden Arbeit bedeuten. Wir unterschieden die auswärtigen Angelegenheiten, das Heerwesen, die Finanzen, die Rechtspflege und die Innere oder wenn man will die sociale Verwaltung.

Wenn es nun ganz unzweifelhaft ist, daß die öffentliche Gesundheit allerdings nicht immer das Ziel und die Aufgabe, wohl aber immer und zuletzt unbestritten eine der großen Bedingungen ist, unter denen allein jene verschiedenen Aufgaben des Staats in seiner Verwaltung gelöst werden, so ist es undenkbar, daß dies öffentliche Gesundheitswesen nicht auch zu jedem einzelnen derselben in einem bestimmten Verhältniß stehen sollte. Und ist das der Fall, so gibt es in der That auch nicht mehr bloß eine Verwaltungsordnung und ein Verwaltungsrecht des Gesundheitswesens eben für jene Innere Verwaltung, von der bisher fast ausschließlich die Rede war, sondern dies Gesundheitswesen muß mit seinen Forderungen und Ordnungen in jedem jener großen Verwaltungsgebiete erscheinen. Eine Lehre des Gesundheitswesens ist daher nicht bloß einseitig und unvollständig, wenn sie sich nur mit der Hygiene beschäftigt, sondern auch dann, wenn sie wie bisher bei dem Inneren Gesundheitswesen stehen bleibt. Nichts kann so sehr die Achtung vor dieser Wissenschaft erhöhen, als gerade diese innige Verbindung mit dieser ganzen organischen Gesammtheit unseres Staatslebens; wer vom Gesundheitswesen redet, der soll künftig den Blick auf diesen ganzen Staat wenden, und erst wenn wir dies erkennen und in Wissenschaft und Lehre durchführen, wird das Gesundheitswesen sein was es sein kann. Denn die germanischen Nationen und in der That auch die germanischen Verwaltungen sind so geartet, daß sie den Ergebnissen und der Initiative der Wissenschaften noch mehr folgen, als sie sie sogar achten. Und in diesem Sinne haben wir das Folgende aufgefaßt.

Demnach bedeutet das Gesundheitswesen in der Verwaltungslehre als einem Ganzen, gegenüber der Verfassungslehre, zunächst wissenschaftlich wie praktisch ein internationales Gesundheitswesen, dann ein Gesundheitswesen in der Heeresverwaltung, dann ein finanzielles Gebiet des Gesundheitswesens, dann ein Gebiet des Gesundheitswesens in der Rechtspflege, und dann erst erscheint das bisherige Gesundheitswesen im engeren Sinne, das Gesundheitswesen der Inneren Verwaltung.

Demnach muß es nunmehr unsere Aufgabe sein, diese Grundverhältnisse zuerst für sich zu charakterisiren, um wenn wir auch hier bei einem solchen noch allgemeinen Umriß desselben stehen bleiben, doch die höhere und wahrhaft staatliche Bedeutung des Gesundheitswesens in der gesammten Staatswissenschaft für Theorie und Praxis festzustellen.

Wir glauben nun diese Feststellung am besten in ihrem Anschluß an die Staatswissenschaft als das staatswissenschaftliche System des Gesundheitswesens im Unterschiede von dem System seines bisher fast allein behandelten Theiles, dem Gesundheitswesen der Inneren Verwaltung oder dem System des verwaltungsrechtlichen Gesundheitswesens bezeichnen zu sollen. Allerdings wird das letztere dann den Inhalt unserer eigentlichen Arbeit bilden. Wir werden gegenüber den zunächst darzulegenden Gebieten dasselbe den besonderen Theil des Gesundheitswesens nennen.

Man möge das Folgende in den Berufskreisen, für welche es zunächst bestimmt ist, freundlich nicht als ein fertiges, sondern als den Versuch betrachten, nicht etwa die spezifische Lehre von der Hygiene zu bessern oder gar bekämpfen zu wollen. Ebenso wenig ist hier unsere Sache, an den meisten auf ihrem Gebiete ausgezeichneten Werken der Wissenschaft eine Kritik in unserem Sinne zu üben. Wir begrüßen dabei lebhaft die freie und zugleich warme Auffassung unserer Fragen bei Geigel, Oeffentl. Gesundheitspflege (in Ziemssens Handb. B. I. 1874) der mit so gutem Recht dem Princip der öffentlichen durchgreifenden Verwaltung der Gesundheit das Wort redet (p. 209 ff.). Wir werden dem Verfasser noch an mehr als einer Stelle begegnen. Denn es läßt sich bei alledem denn doch schwer bestreiten, daß die letztere in ihren inneren Erscheinungen eine große Neigung äußert, sich bloß noch als einen Theil der reinen Naturwissenschaften aufzufassen, und damit zuletzt doch die Berechtigung, ein eigenes Gebiet der Wissenschaft zu bilden, selbst aufzugeben. Wir unsererseits wüßten nicht, wie man es bestreiten will, daß die Verwaltung des Gesundheitswesens denn doch etwas anderes ist als die Gesundheitslehre oder die ärztliche Wissenschaft; daß der Beruf des Arztes unabweisbar denselben mehr und mehr in die öffentliche Theilnahme an diesem Gesundheitswesen hineindrängt, und daß derselbe daher, einmal in dieselbe hineingestellt, ebenso unabweisbar der Grundgedanken über Staat und Verwaltung als über Physiologie und Anatomie bedarf. Wann werden wir auf deutschen Universitäten das besitzen, dessen sie allmählig ganz nothwendig bedürfen, der staatswissenschaftlichen Disciplin eines Theiles des ärztlichen Bildungswesens, das ohne Staatswissenschaft doch nicht lebensfähig ist?

A. Das Gesundheitswesen in der Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten.

(Das internationale Gesundheitswesen.)

Es ist eine in hohem Grade bedeutsame Thatsache, daß sich in neuester Zeit aus dem bisher endlosen und verderblichen Kampfe der europäischen Staaten untereinander fast unwiderstehlich das Bewußtsein der Gemeinsamkeit der höchsten Interessen der Völker durch die Erkenntniß der Gleichartigkeit aller ihrer Zustände, Kräfte und Bewegungen entwickelt. Die Gewalten des wirthschaftlichen, gesellschaftlichen und geistigen Verkehres haben alle Staaten und Völker gelehrt, daß eine der größten Voraussetzungen alles Fortschrittes in der Gemeinschaft aller positiven und geistigen Arbeit aller Völker liegt. Erst das neunzehnte Jahrhundert kennt ein europäisches Leben und ein europäisches Bewußtsein.

Langsam und noch in sehr unvollkommener Weise hat sich diese Erkenntniß auch im Gesundheitswesen Bahn gebrochen. Aber es ist da, und arbeitet fort. Und die Anschauung dieser Arbeit muß, um so mehr als sie bereits zu den Anfängen positiver europäischer Rechtsordnungen und Bestrebungen geführt hat, als erster selbständiger Theil der allgemeinen Lehre vom — europäischen — Gesundheitswesen erkannt werden.

In dieser allerdings erst beginnenden Bewegung scheiden sich nun schon jetzt die zwei Gebiete, auf denen jene Gemeinsamkeit des Lebens Europa's immer zuerst zur Erscheinung kommt. Das erste ist das der eigentlichen Staatsthätigkeit, welche die Aufgabe des internationalen Gesundheitswesens zu einem Theile des positiven Völkerrechts gemacht hat, und darin schon jetzt von dem entstehenden internationalen Vereinswesen unterstützt wird; wir möchten es das internationale *Völkerrecht* des Gesundheitswesens nennen. Das zweite ist das der *Wissenschaft*, welche auch hier die Gränze der einzelnen Staaten überschreitet und durch die wissenschaftliche Arbeit die Gemeinsamkeit der gesundheitlichen Entwicklung in der Verwerthung nicht bloß der Gesundheitslehre, sondern spezifisch des Gesundheitswesens bei andern Völkern zur Anerkennung bringt.

Diese beiden Gebiete stehen aber in dem gesammten internationalen Leben nicht einfach nebeneinander, sondern sie erzeugen sich gegenseitig, indem das was die Wissenschaft erkennt, für die wirkliche Staatsthätigkeit auch hier maßgebend wird. Auch für das was wir in diesem Sinne das europäische Gesundheitswesen nennen können, vollzieht sich der große Proceß, der die rechtbildende Kraft der Wissenschaft enthält. Die erste Erscheinung ist hier wie immer der internationale *Vertrag* mit den

Anstalten, die aus ihm hervorgehen mögen. Die zweite tritt in denjenigen auf, was wir die „Congresse“ nennen. Ein Congreß ist für alle Fragen der Staatswissenschaft in Europa die Form, in welcher der wissenschaftliche Beruf zur Berathung gemeinsamer internationaler Thätigkeit der Staaten herbeigezogen wird. Auch im internationalen Gesundheitswesen ist es seine Aufgabe, die europäische Wissenschaft der europäischen Verwaltungsrechtsbildung zum Grunde zu legen. Der Beginn ist gemacht, und die höhere Auffassung des Gesundheitswesens darf ihn nicht übersehen.

So wirken diese Dinge zusammen. Die ersten Linien einer künftigen Entwicklung zeichnen sich bereits auf dem Hintergrunde unserer Gegenwart ab. Sie sind es werth, daß man sie schon jetzt nicht unbeachtet lasse.

1) Das völkerrechtliche Gesundheitswesen.

Unter dem völkerrechtlichen Gesundheitswesen verstehen wir demnach die Gesammtheit aller Maßregeln, Verträge und Anstalten, welche theils unmittelbar von den Regierungen, theils auch schon von Vereinen hervorgerufen werden, um im Gesammtverkehre der Völker untereinander im Frieden wie im Kriege die Gesundheit nicht bloß der eignen Angehörigen, sondern jeder Persönlichkeit ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit zu erhalten und herzustellen.

Es ist natürlich, daß die Maßregeln, welche jeder Staat im internationalen Verkehr für die Gesundheit trifft, zuerst den Schutz der eignen Angehörigen gegen die aus jenem Verkehre entstehenden Gefährdungen von Leben und Gesundheit enthalten. Das völkerrechtliche Gesundheitswesen enthielt daher bis jetzt keine Sorge für die Entwicklung und Förderung der Gesundheit, sondern nur noch die Sicherung derselben gegen die Bewegungen des internationalen Verkehrs, welche Leben und Gesundheit gefährden. Alle diese Maßregeln aber, da sie vermöge der öffentlichen Gewalt aufgestellt werden, bilden ein öffentliches Recht im Völkerverkehr, das ist ein Völkerrecht. Alles Völkerrecht aber scheidet sich in Kriegsrecht und Friedensrecht. Das eigentliche völkerrechtliche Gesundheitswesen ist daher theils ein kriegsrechtliches, theils ein friedensrechtliches.

a. Was zuerst das kriegsrechtliche internationale Gesundheitswesen betrifft, so hat dasselbe allerdings seine Geschichte, die wir aber hier ebenso wenig verfolgen können als die friedensrechtliche. Es wird auch für unseren Zweck genügen, den gegenwärtigen Standpunkt desselben durch die drei Epochen zu charakterisiren, welche es durchgemacht hat. Bei barbarischen Völkern ist der Krieg die reine Vernichtung des

Feindes. Der Krieg gibt ihnen daher nicht nur das Recht, Leben, Eigenthum und alle Existenzmittel des Gegners, sondern mit demselben auch die Gesundheit zu zerstören. Das barbarische Kriegsrecht enthält daher neben dem Princip, daß der Ueberwundene Sklave wird, das zweite, daß man die Gesundheit des Feindes in jeder Weise anzugreifen berechtigt ist. Daher die rohe Vernichtung der Mittel, ja das Recht auf Vergiftung der Brunnen wie anderer Lebensmittel. Die europäisch-germanische Welt dagegen, die einen Vernichtungskrieg der Völker als solchen nicht anerkennt und sich dagegen empört, wo sie einem solchen begegnet (Vernichtungskrieg auf der Balkanhalbinsel — Bulgarian atrocities) — ein Satz, dessen offene Bestätigung im Namen der Gesittung mit allem Nachdruck gefordert werden muß — hat von Anfang an, selbst bei ihren Eroberungen den Grundgedanken festgehalten, daß der eigentliche Gegner nicht die Gesundheit, sondern die Wehrkraft des Feindes sei. Sie hat daher in der Anwendung der Kriegsmittel, wenn auch langsam so doch sicher, unterschieden zwischen den erlaubten Kriegsmitteln, welche allerdings in der Wehrkraft auch Leben und Gesundheit des Feindes vernichten, und den unerlaubten, welche geeignet und darauf berechnet sind, die Wehrkraft durch die Vernichtung der Gesundheit anzugreifen. Da es nun keiner gesitteten Nation mehr beikommt, die Gesundheit des Gegners als solche durch irgend welche Mittel auch nur zu bedrohen, so ist der Gegenstand jenes internationalen Völkerrechts namentlich auf Schießwaffen und ihre Wirkungen beschränkt; die Beseitigung von Kettenkugeln, besonders aber von Sprengkugeln ist europäischen Rechtes geworden. Aus diesem noch negativen Standpunkt hat sich nun in neuester Zeit ein hochbeachtungswerther positiver herausgebildet, den wir als die Unverletzlichkeit der Verwundeten und Kranken nicht bloß bei den feindlichen Heeren, sondern auch in der nichtmilitärischen Welt nennen können. Dieser lange empfundene Gedanke ist nun durch die Genfer Convention zum positiv geltenden Völkerrecht geworden; auf Grundlage derselben hat sich für das letztere das Kranken- und Heilwesen im Kriege von der eigentlichen Kriegführung losgelöst und sich zu einem selbständig thätigen Organismus als das „Hülfsvereinswesen für verwundete und kranke Krieger“ ausgebildet, welches allerdings zuerst für die leidenden Krieger der eignen Staaten wirkend, daneben ohne Rücksicht auf den militärischen Feind durch alle ihm zu Gebote stehenden Mittel dem Menschen auch in dem kranken oder verwundeten Gegner hilft, dessen Wirksamkeit daher erst bei dem ausbrechenden Kriege eintritt, aber dann auch keinen Unterschied zwischen Siegern und Besiegten macht. Es ist eine der schönsten Gestaltungen des Vereinswesens, der wir hier begegnen.

Ueber die völkerrechtlichen Grundsätze betreffs der Kriegsmittel findet man das Wichtige in den leitenden Lehrbüchern des Völkerrechts von Heffter, L. Neumann u. a. Die Genfer Convention, welche die contrahirenden Mächte verpflichtete, alle Heilanstalten sowohl der gegenseitigen Heere als der Bevölkerung mit einem internationalen Wahrzeichen, dem rothen Kreuz im weißen Felde, zu bezeichnen und die somit bezeichneten Heilanstalten und Personen der Wirkung der Geschosse zu entziehen, andererseits sie vor anderen gewaltsamen Störungen durch Angriffe, Beschränkung der Heilthätigkeit u. s. w. zu schützen, und das für das Heilwesen des Krieges, den militärischen Sanitätsdienst, bestimmte Personal für außerhalb des Kriegsrechts stehend zu erklären, ward zuerst begründet im Jahre 1862; erste Formulirung der Beschlüsse der Convention internationale in 10 Art., Okt. 1863; definitive Feststellung Aug. 1864; letzte Fassung auf der Conférence internationale zu Paris 29. Aug. 1867 (10 ausführliche Artikel, nebst Compte rendu de la Conférence internationale à Berlin, welche der Pariser folgte (vom 22.—27. April 1868). Daneben constituirte sich ein Comité international de secours aux militaires blessés, mit der Aufgabe, dem Heere für die Verwundeten Heilmittel aller Art zuzusenden; Akten derselben seit 1871 publizirt. Diesem internationalen Recht war bereits eine Vereinsbildung in den einzelnen größeren Staaten voraufgegangen auf Grundlage des Satzes, daß „der Staat für sich die Pflicht gegen die im Kriege verwundeten und erkrankten Krieger nicht erfüllen könne". (Oesterreich: Denkschrift betr. die Gründung des Patriotischen Hülfsvereins 1859, Preußen: Central-Comité des Preuß. Vereins zur Pflege der im Felde verwundeten und erkrankten Krieger 1866. Löwenhardt: Organisation der Privathülfe zur Pflege der im Felde verwundeten und erkrankten Krieger 1867 (Preisschrift). Schon 1869 entstand dann eine „Uebereinkunft deutscher Landesvereine zur Pflege im Felde erkrankter oder verwundeter Krieger" vom 20. April 1869, welcher Verein in seinen Jahresversammlungen seine Zwecke weiter verfolgt. Auf Grundlage der europäischen Genfer Convention bildete sich dann die internationale Kategorie der „Angehörigen vom rothen Kreuz", dem Abzeichem des internationalen Kriegs-Sanitätswesens. Vgl. Lor. v. Stein, die Lehre vom Heerwesen, S. 272 ff. Obentraut's System. Handb. d. Oesterr. Sanitätsgesetze. Beitritt Oesterr. zur Genfer Conv. 1866.

b. Das friedensrechtliche internationale Gesundheitswesen hat zu seinem Inhalte zuerst die einzelnen Staaten innerhalb des internationalen Verkehrs vor den Gefährdungen durch Seuchen zu bewahren, und in diesem Sinne nennen wir es die internationale Gesundheitspolizei. Das Consulatwesen bildet dabei das Organ, welches Natur,

Entstehung und Ausbreitung der Seuchen der Regierung mittheilt; es ist dann Aufgabe der letzteren, das eigne Land gegen die Ansteckung durch Quarantaine und anderes zu schützen. Da aber diese Ansteckung gerade so gut durch eigene Angehörige als durch Fremde geschehen kann, so verschmelzen hier das internationale und das eigene Verwaltungsrecht der Seuchenpolizei, und zwar so, daß das erstere sich dem letzteren unterordnet. Deßhalb gehört dies Gebiet von der einen Seite dem internationalen, von der andern aber dem eigenen Recht der Seuchenpolizei.

An dieser Stelle haben wir demnach nur von den Anfängen eines internationalen Seuchenrechts zu reden, deren theoretische Gestaltung allerdings bedeutender als ihr praktischer Erfolg, immerhin den Weg gewiesen hat, auf welchem das Völkerrecht der Gesundheit sich dereinst bilden wird.

Von viel weiter gehender, wenn auch wenig beachteter Bedeutung ist dagegen die zweite Seite des internationalen Gesundheitswesens im Frieden, die sich fast stillschweigend ausgebildet hat, aber mehr selbstverständlich als durch besondere Rechtsacte geordnet erscheint. Wir möchten sie das internationale Heilwesen nennen. Das leitende Princip desselben ist, daß die öffentlichen Heilanstalten auf dem Standpunkte nicht mehr der nationalen, sondern der humanitären Pflicht gegen die Leidenden auch dem Fremden, der zur Hülfe formell nicht berechnet ist, in den Heilanstalten des eigenen Staates Aufnahme und mindestens augenblickliche ärztliche Hülfe angedeihen lassen. Welchen Umfang diese Thätigkeit des Sanitätswesens gegenüber dem Fremden statistisch hat, wissen wir nicht; wir wissen aber, daß sie bereits in den drei Orden der Kreuzzüge, den Templern, den Johannitern und dem deutschen Orden, sowie andererseits in den ältesten frommen Stiftungen ihren Anfang nimmt. Mit der staatsbürgerlichen Gesellschaft ist sie dann von jenen internationalen Rittergenossenschaften auf die Gemeinden als eine ihrer Aufgaben übergegangen. Aus diesem Begriffe der humanitären Pflicht hat sich nun, aber erst in neuester Zeit, ein gegenseitiges Recht unter den Staaten entwickelt, dessen Inhalt eine wieder nur als selbstverständlich anerkannte Pflicht des Heimathsortes zum Ersatze der Kosten an den Ort bildet, in welchem die Heilung stattfand. Diese Fälle sind in Umfang und Bedeutung nicht unwichtig. Es hätte immerhin einen Werth, darüber einige Statistik zu besitzen.

Die dritte Seite hat sich nun auf einem Gebiete entwickelt, auf welchem allerdings wie auf dem zuerst erwähnten der Schutz für Leben und Gesundheit der eigenen Angehörigen jedem Staate am nächsten lag, aber fast von Anfang an ein Unterschied der Einheimischen und Fremden

ziemlich unmöglich erscheinen ließ, so daß die dahin gehörigen staatlichen Bestimmungen und Anstalten sofort den Charakter der thatsächlichen Internationalität annahmen. Das ist das Gebiet des Schiffahrtswesens. Der Kampf für die Erhaltung von Leben und Gesundheit der Seeleute hat zweierlei erzeugt; zuerst eine Reihe von Bestimmungen, um das Zusammenstoßen der Schiffe zu hindern, Einführung von Nothsignalen, Schiffslaternen u. s. w., dann eine Reihe von Anstalten, um den Lauf der Schiffe vor Gefahren zu schützen, wie Leuchtthürme, Lootsenwesen, Baken- und Bojenwesen; endlich aber das leider noch nicht zur positiven Rechtsbilduug durchgedrungene Gefühl, daß es für jedes Schiff nicht bloß eine menschliche Verpflichtung, sondern eine gültige, mit Strafe gegen die Schiffsleitung erzwingbare Rechtspflicht sei, auf offener See einem in Gefahr befindlichen Fahrzeug zu Hülfe zu kommen, ohne Rücksicht auf seine Nationalität. Wir müssen im Namen der Wissenschaft dringend wünschen, daß eine solche „Convention über Schiffshülfe" sich bald, etwa auf Grundlage eines Congresses von Fachmännern, an der Seite der Genfer Convention von den europäischen Mächten hergestellt werde; sie würde im Unterschied von der letzteren sich einerseits über alle Meere der Welt verbreiten, und für alle ihre segensreichen Folgen haben. Möchte dieser Ruf nicht für alle Völker verhallen! Um so mehr müssen wir es anerkennen, wenn gegenüber dem Mangel dieses positiven internationalen Rechtes das Vereinswesen einen wesentlichen Theil jener Aufgabe in den „Vereinen für Rettung Schiffbrüchiger" übernommen hat, welche an den gefährlichsten Stellen der Küsten zunächst Europas Rettungsanstalten im Falle eines Schiffsbruches aufgestellt haben, ohne zu fragen, welcher Nation ein untergehendes Schiff angehöre. Ehre solchen Vereinen!

Endlich müssen wir des vierten sehr wichtigen Elementes des internationalen Gesundheitswesens erwähnen, der aus dem Zusammenwirken der Wissenschaft und der Gemeinschaft des Berufsgefühls hervorgehenden ärztlichen internationalen Congresse, ein auch für das Gesundheitswesen bedeutsamer Zweig des internationalen Vereinswesens, dem nur noch ein festes hygienisches Programm fehlt, um eine unmittelbare Wirkung auf die einzelnen Staatsverwaltungen zu haben. Wie bedeutend die letztere werden könnte, sehen wir aus den zunächst nur für das Seuchenwesen (s. unten) von Seiten der Regierungen berufenen Congressen, deren nur zu geringer unmittelbarer Wirkung eine große mittelbare zur Seite steht. Erzeugen sie auch wenig Verträge unter den Nationen, so erzeugen sie doch die Gleichartigkeit der Maßregeln innerhalb derselben!

2) Zur Zukunft des internationalen Gesundheitswesens.

Wenn wir bisher das Bestehende charakterisirt haben, so möge es uns jetzt gestattet sein, ein Zukünftiges zu bezeichnen, das allerdings in erster Linie das Gesundheitswesen, in zweiter aber ebenso sehr die volkswirthschaftliche und die höhere sociale Frage angeht. Dürfen wir in diesem Sinne einen Augenblick um die Aufmerksamkeit unserer Leser bitten?

Es ist gewiß, daß die Möglichkeit der Concurrenz auf fremdem Markte auf dem Preise der sonst gleichen Waare, und daß dieser wiederum auf dem Arbeitslohn beruht. Es ist gewiß, daß bei gewerblichen Productionen dieser Arbeitslohn ca. 70 Prozent durchschnittlich von den Gestehungskosten der Producte beträgt. Es folgt, daß die Voraussetzung der siegreichen Concurrenz daher wesentlich die Erzielung des billigen Verkaufspreises durch Herabsetzung des Arbeitslohnes sein muß. Die Voraussetzung dafür aber, daß ich die Concurrenz mit demjenigen bestehe, der seinen Arbeiterlohn wirklich herabgesetzt hat und in Folge dessen billige Preise macht, wird mit oder gegen meinen Willen und mit oder ohne humanitäre Empfindung zu der unerbittlichen Forderung des Kampfes um mein eigenes wirthschaftliches Dasein, daß auch ich den Lohn meiner Arbeiter herabsetze. Nun aber ist dieser Lohn das große Ernährungsmittel der arbeitenden Classe. Schmälerung des Lohnes wird daher in unseren Zuständen zur Beschränkung der Ernährung. Die wieder ist Beschränkung der Kraft der Gesundheit, theils in der Energie, theils in der Dauer der Arbeitskraft erscheinend. Und darum ist es seit einem Menschenalter ein unbezweifelter Satz des Gesundheitswesens geworden, daß die absolute Freiheit in der Bewegung des industriellen Kapitals die höchste Gefahr für die Gesundheit der Arbeiter mit sich bringt. Diesem Satze begegnen wir später an einem anderen Orte.

Die Folge ist dagegen, daß eine Beschränkung des Kapitals in Beziehung auf die Ausbeutung der Arbeit ebenso unerbittlich zu einer Vertheuerung der Production werden wird.

Setzen wir nun zwei Nationen, von denen die eine ihrem Kapitale strenge Vorschriften über Arbeitszeit, Arbeitsalter, Arbeiterversicherung und damit indirect aber unzweifelhaft über die Vertheuerung seiner Producte gibt, und eine andere, die es nicht oder nur zur Hälfte thut, so ist es nach allem, was noch ein volkswirthschaftliches Gesetz heißen kann, unabweisbar, daß das Volk ohne Arbeitsgesetzgebung das Volk mit humanitärer Arbeitsgesetzgebung in jeder Concurrenz besiegen und damit seine wirthschaftliche Existenz gefährden muß.

Für unser Gebiet heißt das, daß der Mangel einer Arbeitsgesetzgebung die Gesundheit des Arbeiterstandes dem Siege in der inter-

nationalen Markt-Concurrenz zum Opfer bringt. Wir verfolgen das nicht weiter; aber es liegt klar vor, daß die Ungleichheit in der Arbeitergesetzgebung der europäischen Staaten eine directe Gefahr für die einzelnen Staaten ist, die in dem Grade steigt, in welchem Gesetzgebung und Verwaltung für das Wohlsein der nichtbesitzenden Classe zu sorgen den Muth hat. Das gilt für alle Lebensverhältnisse derselben, und vor allem für die Gesundheit der Arbeit.

Und mit vollem Recht setzen wir hinzu, daß so lange eine solche Ausgleichung nicht stattgefunden, „die Vergleichung der bestehenden Fabriksgesetzgebungen ein nur noch wissenschaftliches Interesse behält". Wie sehr wünschen wir, daß die alte Doctrin des Völkerrechts auf unseren Universitäten in diesem Sinne sich reformiren und sich auf dies Gebiet verbreiten möge!

Wenn daher die bisherige Entwicklung des internationalen Gesundheitswesens wesentlich den Seuchenschutz zum Ausdruck brachte, so muß jetzt die Zeit kommen, wo die absolute Nothwendigkeit der gleichen socialen Arbeitsgesetzgebung zum positiven Inhalte des internationalen Gesundheitswesens werden muß, soll nicht der große sociale Gedanke unseres Jahrhunderts aus seinem eigenen positiven Inhalt in den negativen des Nihilismus auch hier überschlagen!

Wir dürfen das hier nicht verfolgen. Aber keine Lehre des internationalen Gesundheitswesens ist vollständig, die sich dies nicht zum Bewußtsein zu bringen weiß! Dabei möge es uns gestattet sein, auf einen Satz in dem höchst gründlichen Werke von Th. Lohmann: „Die Fabrikgesetzgebungen der Staaten des europäischen Kontinents", 1878 S. 7, hinzuweisen, den wir in vollem Umfange unterschreiben. Er zeigt wie schon jetzt „von den Vertretern einzelner Industriezweige die Forderung erhoben wird, bei dem Abschlusse neuer Handelsverträge die Verschiedenheit der Fabriksgesetze nicht unberücksichtigt zu lassen." Und mit vollem Recht setzt er hinzu, daß solange eine solche Ausgleichung nicht stattgefunden, „die Vergleichuug der bestehenden Fabriksgesetzgebungen nie:ein mehr als wissenschaftliches Interesse gewinnen könne". Wir haben an einem anderen Orte Begriff und Aufgabe eines internationalen Verwaltungsrechts dargelegt. Gibt es ein edleres Gebiet desselben als das obige?

Allerdings haben wir eine wirkliche Ausführung von internationalen Maßregeln für Gesundheitswesen nicht zu verzeichnen; aber dennoch steht der Genfer Convention ein internationaler Act zur Seite, der wenigstens beweist was hier geleistet werden könnte. Die Werthlosigkeit der vereinzelten Maßregeln gegen die Cholera ließ nämlich unter dem Vorsitz Oesterreichs im Jahre 1874 in Wien die „Internationale Sanitäts-Conferenz" zusammentreten, deren Actenstücke im Staatsarchiv von

Cremer-Amerode und Hirsch, B. 20 S. 258 ff. enthalten sind. Präsident Max v. Gagern: „Ce que nous nous proposons c'est la création d'un organe international permanent" zum Schutze der weitern Staaten gegen alle Arten von Epidemie. Rede von Prof. Sigmund ib. 264 über Gränze, Werth und Organisation einer solchen Commission; Aufstellung eines Questionnaires über die Cholera, ihre Entstehung, Verbreitung und Dauer in allen Theilen Europa's, eines zweiten über die Pest, eines dritten über das Quarantainewesen und seine Aufgabe. Da die ganze Anlage dieser Conferenz ganz auf wissenschaftliche Auffassung der Aufgabe berechnet war, ohne eine practische Thätigkeit zu formuliren, so hat sie keine weiteren Erfolge gehabt. Dennoch hat sie das Gesundheitswesen als solches in den Gesichtskreis der internationalen Verwaltungsaufgaben gebracht. Der practischen Seite der letzteren gehört dagegen die Eisenacher Convention vom 14. Juli 1853, der Oesterreich, 5. Januar 1854, sich anschloß. Nach dieser Convention sind die deutschen Staaten gegenseitig verpflichtet, die hülfsbedürftigen Angehörigen anderer Staaten nach denselben Grundsätzen wie die eigenen Angehörigen in Kur und Verpflegung zu übernehmen, ohne daß ein Ersatz beansprucht werde. Dieser Grundsatz ist nun auch anderen Verträgen dieser Staaten zum Grunde gelegt: für Oesterreich die betreffenden Verträge bei Obentraut a. a. O. S. 595 ff. Preußen: Rönne: St.-R. I. 77; jedoch bei entfernten Gebieten meist mit Berechnung der Kosten. Baiern Min.Verf. 13. Mai 1880 betr. Kurkosten für in Baiern verpflegte Ausländer. Alle diese Erscheinungen müssen als Beginn weiterer Entwicklung betrachtet, der Idee betrachtet werden, die wir nicht besser als mit dem Begriffe des internationalen Verwaltungsrechts bezeichnen können. Wesentlich hierher wie für das Folgende die umfassendste und gründlichste Arbeit auf diesem Gebiete der internationalen Verwaltung von E. Gurlt: „Zur Geschichte der internationalen und freiwilligen Krankenpflege im Kriege", 1873 (neben den Cartels und Conventionen namentlich die Krankenpflege des neunzehnten Jahrhunderts (seit 1800) nebst Aufzeichnung aller dahingehörigen Verträge, Vereine u. s. w. nach den einzelnen Staaten).

B. Das Gesundheitswesen im Heerwesen.

(Militärhygiene.)

1) Begriff und Inhalt des militärischen Gesundheitswesens.

Das Heerwesen hat bis zur neueren Zeit im Staatsleben einen Stand für sich gebildet. Wer ihm angehörte, trat in den wesentlichsten Dingen aus der Ordnung nicht etwa bloß der übrigen Gesellschaft,

sondern vor allem aus der der übrigen Staatsverwaltung, und vielfach selbst der Gesetzgebung heraus. Es war eine öffentlich rechtliche Welt für sich, auf welche weder Wissenschaft noch Rechtsbildung der Staatsbürgerschaft einen Einfluß hatten.

Daher ist es gekommen, daß bis zur neuesten Zeit weder die Wissenschaft im allgemeinen noch insbesondere die Staatswissenschaft, und in derselben weder die Verwaltungslehre überhaupt noch speziell innerhalb dieser wieder das Gesundheitswesen, das Heerwesen in sich aufgenommen haben. Bis zu unserem Jahrhundert gibt es gar keine Lehre vom Heerwesen anders als für den Bedarf des Heeres selber.

Das ist anders geworden, seitdem die Wehrpflicht des Staatsbürgerthums zu einer verfassungsmäßigen Pflicht geworden ist. Jetzt ist alles was das Heerwesen betrifft, ein organischer Theil des Staatslebens, nachdem es früher ein mechanischer gewesen. Und wie daher das Heerwesen selbst auf das Tiefste in das Volksleben hineingreift, so hat das gesammte Volksleben auch das Leben des Heeres mit allen seinen Faktoren in sein Bewußtsein aufgenommen. Denn jetzt gehören wir selber ihm an, und unsere Kinder und Kindes-Kinder werden ihm angehören.

Es ist daher natürlich, daß auch die Staatswissenschaft das Heerwesen als einen Theil von sich anerkennt, und daß keine Staatswissenschaft mehr sich selber für vollständig hält, die dieses Heerwesen sich nicht zum Verständniß gebracht hat. Deßhalb soll in allen Gebieten, um deren staatswissenschaftliche Auffassung es sich handelt, auch das Heerwesen künftig seinen Platz finden. In der Lehre von der Verwaltung überhaupt, und innerhalb derselben speziell in dem Gesundheitswesen.

Zu dem Ende ist es nothwendig sich klar zu sein, daß und in welchem Sinne wir nunmehr innerhalb des ganzen Gebietes dieses Gesundheitswesens von einem Gesundheitswesen im Heerwesen reden können.

Daß aber das auch für den ärztlichen Beruf von großer practischer Bedeutung ist, brauchen wir nicht erst zu sagen. Denn nicht allein daß Wissenschaft und Bildungsgang des ärztlichen Berufes für Heer und Bürgerthum endlich gleich geworden sind, so ist auch der Uebergang vom bürgerlichen zum Militärarzte und umgekehrt gegenwärtig weder ein verschlossener noch ein seltener, und endlich werden wir sehen, daß das militärische Gesundheitswesen so direct mit dem bürgerlichen in Berührung steht, daß an eine Vollständigkeit der Lehre vom Gesundheitswesen überhaupt ohne eine Verbindung mit dem militärischen Medicinal- und Gesundheitswesen nicht mehr gedacht werden kann.

Indem wir daher an dieser Stelle versuchen, das letztere syste-

matisch dem ersteren einzuverleiben, müssen wir im Rückblick auf das Frühere zuerst eines feststellen. Und das wird die Berechtigung der Behandlung dieses speziellen, und keineswegs unwichtigen Gebietes an dieser Stelle, und unsre Zumuthung an den ärztlichen Beruf, dasselbe mindestens in seinen fachmäßigen Grundlagen bestimmen zu können, klar machen.

Die Gesundheit an sich wie die Krankheit an sich ist keine andere für das Militär als für die übrige Bevölkerung. Es gibt daher auch nur eine Gesundheitslehre. Und eben deßhalb sind, weil die Hygiene des Heerwesens auf denselben Grundlagen beruht wie die allgemeine, auch Wissenschaft und Bildungsgang in ihren Elementen zunächst dieselben für den Arzt überhaupt und den Militärarzt im besonderen.

So wie wir dagegen zu der Erkenntniß gelangen, daß besondere Lebensverhältnisse auch besondere Gefahren für die Gesundheit und damit in dem Kampfe der Gemeinschaft gegen dieselben ein selbständiges Gesundheitswesen erzeugen, wie das in der Industrie und dem Gewerbe geschehen ist, so scheidet sich die Lehre von dem Gesundheitswesen des Heeres von den übrigen Theilen desselben, und wird zu derjenigen Wissenschaft, welche die wissenschaftliche (causale) Untersuchung der Gefährdung der Gesundheit durch die Natur und Function des Heerwesens zu ihrer Aufgabe hat. In diesem Sinne hat es allerdings immer zunächst ein Heilwesen für die Krieger gegeben.

Unsere Zeit aber hat in dieser Beziehung den entscheidenden Schritt gethan. Sie hat vollständig erkannt, daß das Heilen der Wunden nicht genügt, sondern daß man als Grundlage des Gesundheitswesens im Heere eben das Heerwesen studiren muß, so daß sich erst auf dem fachmännischen Verständniß des letzteren ein Verständniß und System des ersteren aufbaut und selbständigen Werth hat.

Nur durch diese Arbeiten ist es der Staatswissenschaft möglich, dasselbe in sich aufzunehmen. Ihr System ist daher auch naturgemäß gebildet durch diejenigen organischen Verhältnisse des Heeres, welche neben den Schlachten und den Wunden der Einzelnen vermöge ihrer Natur auf die Gesundheit eben dieses Heeres im Ganzen einen Einfluß üben. Ihr Inhalt kann kein anderer sein, als die Aufstellung derjenigen im Heerwesen selbst liegenden Bedingungen, unter denen für das Heer die allgemeine Gesundheit des Heeres entweder hergestellt oder erhalten wird.

Die erste Frage, welche sich danach die Hygiene des Heerwesens stellen muß, bezieht sich naturgemäß auf das allgemeine Verhältniß der Wehrpflicht zur öffentlichen Gesundheit überhaupt. Die Antwort darauf kann eigentlich nur das Leben selber geben.

In der That nun geht die Gesammtentwicklung unserer Zeit dahin, einen immer größeren Theil der Bevölkerung theils durch den Einfluß aller Lebensfaktoren der Städte, theils durch die Nervenarbeit der geistigen Kräfte das physische Element in der Gesundheit zu bedrohen. Das Heerwesen, seiner Natur nach, reißt dagegen den jungen Mann durch die allgemeine Wehrpflicht aus allen seinen Verhältnissen heraus, und zwingt ihn rücksichtslos, eben nur jenes physische Element zur Geltung zu bringen. Die Dienstjahre thun das ihrerseits gerade in dem Lebensalter, in welchem der physische Organismus sich innerlich entwickelt und consolidirt, und zwar lange genug, um ihren physischen Einfluß dauernd zu hinterlassen. Es ist daher allerdings in hohem Grade naheliegend anzunehmen, daß diese allgemeine Wehrpflicht ein naturgemäßes und zwar das ganze Volk umfassendes Gegengewicht gegen jene Erscheinung unserer Gegenwart ist, welche vorzugsweise in kapitalistischer und geistiger Arbeit die ursprünglich so gewaltige Spannkraft der germanischen Nationen in Schwäche und nervöse Verstimmung auflöst. Wir unsererseits stehen auf dem Standpunkt, neben vielen andern Dingen auch hierin ein keinesweges unwesentliches Element der allgemeinen Wehrpflicht anzuerkennen, und zwar in der Weise, daß während dieselbe der Landbevölkerung die gymnastische Herrschaft über den Körper gibt, sie für die höheren Stände eine allgemeine unmittelbare Entwicklung aller Elemente der Gesundheit bietet. Und faßt man das Leben des Menschen als ein Ganzes, in welchem die physische Entwicklung der Gesundheit in der Jugend die Erhaltung und Frische derselben im Alter bedingt und erzeugt, so wird das wohl nicht wenig dazu beitragen, uns mit der Last zu versöhnen, welche diese allgemeine Wehrpflicht allerdings auf die Schultern der Bevölkerung wälzt.

Andererseits dürfen wir uns dabei im Namen unseres Gegenstandes eine Bemerkung nicht versagen. Es wäre, wie wir meinen, dem entsprechend auch richtig, wenn die militärischen Uebungen wenigstens bis zu einem gewissen Grade nicht *so gleichgültig gegen die großen Unterschiede im Maße der physischen Kraft* namentlich bei den Anstrengungen wären, wie sie glauben es sein zu müssen. Das ärztliche Heilpersonal würde hier mit vorsichtigen Winken an die commandirenden Organe gewiß nur heilsam einwirken können. In der That wird speziell nachdem *Roth* und *Lex* die Sache genau und wissenschaftlich erforscht haben, auch der Militärarzt zugeben, daß wenigstens gewisse Krankheiten, wie namentlich Fußleiden und ähnliche Muskelaffectionen, beim Militär durchschnittlich *viel* häufiger und bösartiger sind, als in anderen Ständen. Wird denn dadurch der Wehrmann besser, daß man ihn die physischen Kräfte überarbeiten läßt im eisernen Zwange des

Dienstes? Wir dürfen daher an diesem Orte auf das nachdrücklichste neben der allgemeinen Militärhygiene eine spezielle Diensthygiene des Militärs fordern, und halten fest daran, daß diese Diensthygiene als ein integrirender Theil in der Bildung gerade des Militärarztes anerkannt werden solle, ein Punkt auf welchen bereits das große Werk von Roth und Lex (s. unten in Bd. III. Abth. XIII. „Gesundheit beim Dienstbetrieb" S. 210 ff.) hingewiesen hat.

Wenn dieser Gesichtspunkt nun das hygienische Verhältniß des Heerwesens zur gesammten Bevölkerung bezeichnet, so entsteht das, was wir die eigentliche Hygiene des Heerwesens selbst nennen, indem man jetzt das Heer als einen selbständigen Organismus setzt, der die Bedingungen seiner Gesundheit in sich selber trägt. Nach so bedeutenden Arbeiten wie die von Roth und Lex kann uns nun für unsere Aufgabe wohl kaum etwas anderes übrig bleiben, als mit Uebergehung aller fachmännischen Fragen, hier nur die Elemente des Systems dieser, wir dürfen sagen fast neuen Wissenschaft kurz anzudeuten.

Wie das Gesundheitswesen überhaupt, so scheidet sich allerdings auch im militärischen Gesundheitswesen das was wir das Medicinalwesen oder das Heilwesen nennen, von dem Sanitätswesen oder dem eigentlichen Gesundheitswesen. Allein der ganze historische Entwicklungsgang dieses Gesundheitswesens hängt gerade hier viel weniger von der Theorie der Gesundheit als von den beiden großen thatsächlichen Momenten ab, welche überhaupt das Heerwesen beherrschen. Das erste derselben ist die Größe der Schlachten und ihres Menschenverlustes, welche statt der ärztlichen Fragen vielmehr die Aufgabe der raschen und auf viele Tausende berechneten Hülfe, also die Organisation der Hülfe für die Verwundeten statt der Heilmethode für die Wunden zur Hauptsache macht. Das zweite ist die Größe der Heere und ihre Schlagfertigkeit, deren Werth mit jedem Tage mehr erkannt wird.

Wenn wir demnach mit gutem Recht von einer Kriegs- und einer Friedenshygiene des Heerwesens reden, so dürfen wir dafür wohl die leitenden Grundsätze aufstellen, welche den Entwicklungsgang beider beherrschen. Die Kriegshygiene aller Zeiten ist wesentlich durch die Entwicklung der Strategie, die Friedenshygiene dagegen durch die Formirung des Heeres, das ist in letzter Auflösung durch ihr Verhältniß zur Schlagfertigkeit bedingt. So ist die Geschichte beider selbst ein Theil der Geschichte des Heerwesens. Mit diesem historischen Standpunkt gewinnt die militärische Hygiene ein neues Gebiet. Doch müssen wir uns an diesem Orte darauf beschränken, nur die großen Kategorien aufzustellen, welche denn doch zuletzt für die bezüglichen Arbeiten die letzte Einheit bilden.

2) System des militärischen Gesundheitswesens: die Kriegshygiene und die Friedenshygiene und ihre Aufgaben.

a. Das militärische Gesundheitswesen im Kriege ist eigentlich nur das Heilwesen im Gefecht und seinen Folgen, da die Anforderungen der Kriegsoperationen sich, mögen sie Leben und Gesundheit gefährden wie sie wollen, jedes Einflusses des Gesundheitswesens ihrer Natur nach entziehen. Das Gefecht mit seinen Folgen fordert seinerseits in den ersten Stadien auch nur wenig vom eigentlichen Gesundheitswesen, sondern in der Heilung der Wunden vor allem zuerst die unmittelbare ärztliche Hülfe und die Kunst und Wissenschaft des Wundarztes. Demnach haben auch hier Erfahrung und Theorie des militärischen Gesundheitswesens ihre Stelle. Die zwei Hauptpunkte, um die es sich dabei von ihrem speziellen Standpunkte handelt, ist zuerst der Selbstverband, für den gerade die neueste Zeit viel gethan hat, und dann das Transportwesen der Verwundeten mit den Krankenwägen, deren vollkommenste Einrichtung schon jetzt so gründlich erforscht ist, daß es unmöglich werden dürfte, sie für Truppenkörper von Hunderttausenden in dieser Vollendung auch wirklich herzustellen. Natürlich ist es nicht unsere Sache, auf dieselbe einzugehen, oder auch das was damit so eng zusammenhängt, die Organisation der Verbandplätze und das System in der Anlage und Vertheilung der Kriegslazarethe zu besprechen, obwohl es klar ist, von welcher Bedeutung diese Dinge im wirklichen Felddienst sind. Ebenso dürfen wir der Institution des Sanitätscorps, seine Instruktion und seine Organisation der spezifischen Wissenschaft des militärischen Gesundheitswesens überlassen. Daß für das Verbandwesen — die Gesammtheit der für den Verband bestimmten Mittel nebst den ersten Hülfsmitteln und Leistungen für die Verwundeten neben den militärischen Einrichtungen, die militärischen Hülfsvereine — wie z. B. die Angehörigen des rothen Kreuzes — gerade in den entscheidenden Augenblicken unendlich heilsam wirken, ist schon oben angegeben. So bildet dies Gebiet ein Ganzes für sich, und unsere Zeit darf mit gerechter Befriedigung darauf hinweisen, daß sie hier mit ihrer Wissenschaft wie mit ihren Erfolgen weit über allem steht, was früher je geleistet ward.

b. Ist nun die Heilung der Wunden nach der Schlacht so alt wie die Kriege der Welt, so gehört dagegen die Friedenshygiene, das militärische Gesundheitswesen im Frieden, erst unserer Zeit an. Die höhere Wissenschaft des Militärwesens geht davon aus, daß das Friedensgesundheitswesen des Heeres die Gesammtheit der Gesetze, Maßregeln und Anstalten ist, welche die sanitäre Schlagfertigkeit des Heeres

für den Krieg sichern und fördern. Und es ist wohl gänzlich überflüssig hier erst nachweisen zu wollen, wie wichtig die letztere ist. Da nun aber diese doch zuletzt auf der individuellen Gesundheit, und diese wieder auf der sanitären Einrichtung und Ordnung der militärischen Verhältnisse beruht, und jeder Mangel und Fehler in der letzteren sich nicht bloß schon während des Friedens empfindlich fühlbar macht sowohl im Dienste als im Kostenpunkte, sondern vor allem auch für den Feldzug selbst entscheidend wirkt, so hat sich dies Friedensgesundheitswesen namentlich in der neuesten Zeit von dem Kriegsgesundheitswesen des Heeres abgelöst und zu einer selbständigen Wissenschaft entwickelt, die wiederum in jeder intelligenten Heerverwaltung sich schon jetzt in den wichtigsten Fragen geltend zu machen versteht. Auch hier wird die kurze Characteristik des allgemeinen Systems genügen müssen.

Wir theilen nun demnach diese Friedenshygiene des Militärs in vier große Gebiete: das Lazarethwesen, das Wohnungs- oder Kasernenwesen, die militärische Ernährung, und endlich jene Diensthygiene, von der wir bereits gesprochen haben. Das Lazarethwesen ist die Ordnung und Verwaltung der militärischen Krankenhäuser. Bei den Lazarethen, die ja im Frieden ebenso wichtig sind als im Kriege, hat daher das Friedensgesundheitswesen des Militärs seine Selbständigkeit zuerst begonnen, und ist sehr lange — fast ein Jahrhundert — (seit van Swieten) dabei stehen geblieben. Erst die neueste Zeit hat nun die anderen Hauptmomente in diesem Friedensgesundheitswesen selbständig und zwar mit großer Energie entwickelt. Man kann wohl sagen, daß von ihm aus sich erst die anderen Gebiete der Militärhygiene entwickelt haben. Von diesem Gebiete sind das der militärischen Unterhaltsmittel, das ist die militärische Nahrungsordnung und die Kleidung nebst der Bewaffnung, und zweitens die militärische Wohnungsfrage oder das Kasernenwesen bereits als eigene, schwerwiegende Fragen und Aufgaben in der Militärhygiene anerkannt und Gegenstand eigener Bearbeitungen und Untersuchungen geworden. Uns muß genügen, auf die letztere hinzuweisen. Alle diese Dinge waren aber bis zur neuesten Zeit bloß Sache des Militärs; und leider ist es noch so mit dem was wir Diensthygiene genannt haben. Doch zweifeln wir nicht an dem Erfolge der ebenso praktisch wichtigen, als theoretisch richtigen Bestrebungen auf diesem Gebiete. Das Princip der allgemeinen Wehrpflicht, das die Interessen des ganzen Volkes auch an die Gesundheit des Heeres in Friedenszeiten bindet, wird dafür sorgen, daß der begonnene Fortschritt zu einem dauernden werde.

Es wäre gewiß ein mit lebhafter Anerkennung zu begrüßendes Unternehmen, wenn gegenüber der stets wachsenden Bedeutung des Heerwesens ein Fachmann eine historische Entwicklung der Militärhygiene bearbeiten wollte. Der innere und äußere Zusammenhang des gesammten Heerwesens mit der Entwicklung der Staaten und ihrer Civilisation würde sich gerade in dieser Geschichte als ein neuer Sieg des rein Menschlichen über ständische Traditionen und Vorurtheile zeigen.

Gurlt (s. oben) ist nur bis zum Anfange unseres Jahrhunderts zurückgegangen. Isensee in seiner „Neuen und neuesten Geschichte der Heilwissenschaften" (Berlin 1845) hat die militärische Hygiene, wenn auch in seiner verwirrten Weise und beinahe nur als Compilation von Büchertiteln, bis zu unserem Jahrhundert verfolgt. Vergl. die — unvollständigen — Angaben über die militärische Chirurgie der Römer, Gothen und denen der neueren Staaten. B. I 176 und II 874—76. Leider viel zu wenig ausführlich J. L. W. Schmid: Gesch. d. Gesundheitspflege im M.-A. S. 21; daneben die Schriften über das Römische Sanitätswesen für Verwundete von J. Chr. Henrici: Quibus morbis militibus in pugna vulneratis succurrerint Romani 1807—1809, und zugleich über die Griechen neben Zimmermann ausführlicher und sehr reich: Kühn: De medicinae militaris apud veteres Graecos Romanosque conditione. 10 Programme, Leipzig 1824—27. Daß diese Alten keineswegs gegen die Kriegshygiene gleichgültig waren, vielmehr eigene Sanitätscorps und ein eigenes Transportwesen für die Verwundeten hatten, ist gewiß; in der byzantinischen Zeit wurde daraus sogar ein eigenes Verordnungswesen für die Verwundeten und die Sanitätstruppe (Kaiser Mauritius, VO. von 582—560 v. Chr., erneuert von Kaiser Leo dem Weisen 886—912; mitgetheilt in: „Leonis Imperatoris Tactica" (edd. Meursius, Lugd. 1612) c. XII 251—253. Darnach sollte jeder Commandant (στρατήγος) schon im Vortreffen die sogen. δηποτάτους (Sanitätstruppe) zur Hülfe für die Verwundeten einrücken lassen, um hinter der Front (ὄπισθεν) mit Verbänden und Hülfsmitteln bereit zu sein; zugleich mit ziemlich genauen Vorschriften über den Transport der Verwundeten. Mit der Auflösung der stehenden Heere jener Zeit verschwinden natürlich diese Anstalten. Im Mittelalter galt wie zur Zeit des Tacitus, Germ. 7: „ad matres, ad conjuges vulnera ferunt". Als es dann ein eigenes Kriegshandwerk zu geben begann, war es wohl, wie es in der Gudrun heißt (8. C. v. 526):

> „Sich entwappnete der Degen, sich selbst er verband,
> Ein heilkräftig Kräutlein nahm er da zur Hand,
> Und eine kleine Büchse; ein Pflaster war darinnen."

Vielleicht daß es schon damals den späteren Feldscheer und Wundarzt gab.

„Da fand der Heilkunst Meister viel zu thun umher,
Sollt er sich Gut verdienen im großen Kriegesheer,
So konnten es Kameele nicht von der Stelle tragen."

Wenigstens läßt Heinrich IV. schon die Verwundeten seines Heeres zur Pflege den Angehörigen nach Hause schicken (Schmidt a. a. S. 22). Alles das konnte natürlich erst dauernd organisirt werden wie die stehenden Heere erschienen. Ob und inwieweit sich schon im 17. Jahrhundert damit eine eigene Militär-Medicin begründet hat, vermögen wir nicht zu beurtheilen; daß dieselbe aber wesentlich Wundarzneikunde gewesen und daß eben dadurch der Chirurgus vom Medicus sich schied ist klar. Es scheint daß die Militär-Medicin erst im 18. Jahrhundert und zwar erst in seiner zweiten Hälfte selbständig wird; wenigstens finden wir vom Jahre 1793 einen „Grundriß der medicinalen Polizei für den Soldatenstand, des medizinischen Kriegsrechts und der gerichtlichen Thierarzneikunde" und theils auch als literarischen Nachweis schon früher. E. G. Baldinger: „Introductio medicinae militaris scientiam". Berlin 1740. Dazu G. Wedekind: „Nachrichten über das französische Kriegsspitalswesen 1797 und 98", Leipzig, 2 B. Für Frankreich: Lafont-Gouci: „Matériaux pour servir à l'histoire de la médecine militaire en France", Paris 1812, und P. J. Biron: „Sur le perfectionnement de la médecine militaire en France" (in dessen Journ. de méd. I.) 1815. Vergl. dazu Isensee a. a. O. mit seinen confusen und zum Theil ganz unbrauchbaren Nomenclaturen. Die eigentliche Kriegswissenschaft, wie sie Clausewitz begründet und Rüstow populär gemacht, hat es möglich gemacht, das Heerwesen zu einem Theile der Staatswissenschaft zu erheben, wie es schon Adam Smith in seiner „Wealt of Nations" L. V. Ch. 1 principiell gefordert und Stein in seiner „Lehre vom Heerwesen" 1872 systematisch durchzuführen versucht hat (Sanitätscorps, S. 86; unvollkommen). — Vergl. daneben G. Ratzendorfer: „Die Staatswehr. Wissenschaftl. Untersuchung der öff. Wehrangelegenheiten", 1881, S. 262 ff. Daneben ist das Medicinalwesen des Heeres in neuester Zeit zu einer, allerdings schon bedeutenden Literatur gelangt. Bei weitem das bedeutendste Werk über dieses Gebiet, nach allen Richtungen gründlich und fachmännisch ist: Roth und Lex: Handbuch der Militärgesundheitspflege, 1872—77, III. B., das auf Grundlage der wissenschaftlichen Hygiene alle Verhältnisse des militärischen Gesundheitswesens eingehend und systematisch behandelt und zugleich an vergleichenden Beobachtungen reich und an geschichtlichen Mittheilungen nicht überflüssig ausgestattet ist.

Die medicinische Statistik des Heerwesens ist immerhin zuerst aus der Masse der einzelnen statistischen Mittheilungen zu einem, allerdings viel zu kurzen Gesammtbilde zusammengefaßt von Oesterlen in seinem „Handbuch der medicinischen Statistik", 2. Aufl., 1874 (ohne die Unterscheidung der Kriegs- und Friedenshygiene S. 876 ff., für die Morbilität, für die Sterblichkeit S. 333 und 341). Besonders wichtig ist allerdings die Krankheitsstatistik im Verhältniß zum Dienst, mit Unterschied der Waffengattungen, des Feldlagers und der Garnison; „Nachweis, daß im Feld im Krieg etwa 10—15 Prozent und mehr des Effectivstandes beständig auf der Krankenliste stehen," S. 879. Umfassender und gründlicher allerdings die „Statistik der militärischen Gesundheitspflege" bei Roth und Lex a. a. O. III. Absch. XVIII. Unsere Zeit drängt auf Grundlage dieser Thatsachen sich fast unwiderstehlich der Ueberzeugung entgegen, daß der Mangel der Militärhygiene mehr zu fürchten ist als die feindlichen Kugeln. Vergl. dazu den leider sehr kurzen Bericht Virchow's über „Recrutirungs-Statistik" an den Internat. Congreß zu Berlin 1865 und dessen „Gesammelte Abhandl. aus dem Gebiet der öff. Medicin", B. 1 S. 577. Außer den bekannten Darstellungen des Sanitätscorps im deutschen Heere besonders eingehend auf alle Elemente der Friedenshygiene (mit Ausnahme der Diensthygiene, für die leider jede Statistik fehlt) Ob.-Stabsarzt Dr. Em. Back: „Das Sanitätswesen des deutschen Heeres", 1880 (im Organ des militärwissensch. Vereins, XXI. B. 5. H.). Berlin und Dresden: Organisation, Kasernenhygiene, Garnisons-Lazarethwesen; höchst objectiv und klar. Bei Börner: „Medic.-Wesen des D. R.", 1880. Ausführliche tabellarische „Darstellung des Militär-Medicinalwesens im Deutschen Reiche", S. 536 ff.; sehr brauchbar. — In Württemberg: Riecke: „Medicinalwesen des KR. Württemberg", 1856; sehr interessante Zusammenstellung der Bestimmungen über die Musterung der kriegsdienstpflichtigen Mannschaft, S. 495 ff. Aufstellung eines Bezirksrecrutirungsrathes und Oberrecrutirungsrathes; dazu Instruction von 1843 und 1853 für den „Oberrecrutirungsrath" und Verfügung dessen mit höchster entscheidender Competenz; gewiß nachahmungswerth. — Oesterreich: eine Reihe von einzelnen Instructionen und Verordnungen s. Obentraut: Syst. Handbuch, S. 33, 578. Eine vortreffliche Darstellung der Verhältnisse des Sanitätswesens in der österreichischen Armee bei J. H. Wetzer. Behelfe zum Studium des administrativen Generalstabswesens, 2 B., 1880. Das Assentirungsverfahren, I. 421. Sanitätspflege im Kriege, II. 181 ff. Einzelne Krankheiten, S. 258.

C. Das Gesundheitswesen in Volks- und Staatswirthschaft.

(Finanzwesen und Gesundheitswesen.)

1) Das Budget des Gesundheitswesens und seine Funktion.

Indem wir im Folgenden ein Gebiet betreten, das bisher innerhalb der Lehre von der Gesundheit und derjenigen vom Gesundheitswesen noch nicht berührt worden ist, und dem ärztlichen Stande zumuthen, auch dieses in seine Theilnahme am Gesundheitswesen als einen keineswegs unbedeutenden Gegenstand aufzunehmen, müssen wir außer dem formalen auch den sachlichen Standpunkt aufstellen, der dem folgenden als integrirenden Theil unseres Gebietes seine Berechtigung gibt.

Es ist eines der größten Gesetze des Lebens, daß alles was in der Außenwelt einen Werth hat, diesem Leben auch etwas kosten muß. Das zweite Gesetz, das sich daran schließt, ist das, daß für die menschliche Gemeinschaft das Maß dessen, was sie für sich erreichen will, ewig gegeben ist durch das Maß dessen, was sie dafür ausgibt. Das dritte Gesetz ist, daß das Maß und der Werth dessen, was für diese Ausgaben erreicht wird, mindestens gleich sein muß dem Werthe der für dasselbe gemachten Ausgaben, weil sonst die Verwendung der letzteren für das erstere von selbst aufhören muß.

Dies ist die Grundlage aller Ordnung und zum Theil auch aller Entwicklung der Verwaltung, also auch ihres Gesundheitswesens; auch für das Gesundheitswesen folgt aus ihr das entscheidende Princip, daß was durch die finanzielle Kraft möglich ist, überhaupt möglich, was durch sie unmöglich ist, überhaupt unmöglich ist.

Nun scheint es wohl ganz überflüssig zu wiederholen, nicht bloß daß die Gesundheit einen unschätzbaren Werth an sich hat, sondern auch daß dieser Werth zugleich ein persönlicher und ein wirthschaftlicher ist. Ebenso wenig braucht man weiter zu betonen, daß es niemals eine Zeit gegeben hat oder je geben kann, in welcher nicht jeder Einzelne das zunächst für sich selber anerkennt. Und so groß ist die elementare Macht der Gesetze des Werthes, daß sie in dem Menschen fast ohne sein Zuthun das Bewußtsein erzeugen, daß er seinerseits einen Werth hergeben müsse, um den Werth der Gesundheit entweder bei Bedrohung von außen sich zu erhalten, oder denselben durch Genesung wieder zu gewinnen. So alt die Welt ist, hat daher der Einzelne in allen Völkern bei Gefahr der Gesundheit oder in wirklicher Krankheit stets willig auch wirthschaftliche Werthopfer gebracht, um entweder die Gnade der Gottheit in Schutz oder Heilung durch dieselben als Opfergaben und Wid-

mungen aller Art zu erkaufen, oder den heilenden Arzt, mochte er nun wissenschaftlich gebildet oder ein Schamane sein, durch seine wirthschaftliche Entlohnung zur Verwendung seines heilkünstlerischen Kapitals anzuspornen oder ihm für den Erfolg derselben dankbar zu werden. Und ewig wird jener Werth, den die Gesundheit hat, in dem Preise für die Leistungen, die für dieselbe aufgewendet werden, zum thatsächlichen Ausdruck gelangen.

Allein so richtig das ist, so gehört doch dieser Prozeß noch an sich weder der Volkswirthschaft noch der Staatswirthschaft. Es ist kein Zweifel, daß er noch ganz in das Gebiet der Einzelwirthschaft fällt. Es ist gleichsam der kleine Blutumlauf, der sich innerhalb des größeren bewegt. Und wie man den ersteren Jahrtausende hindurch kannte, ohne von dem letzteren eine Vorstellung zu haben, so hat man auch stets das einzelwirthschaftliche Verhältniß von Leistung und Gegenleistung für die Einzelgesundheit als etwas selbstverständliches und damit als etwas privatrechtliches hingenommen, ohne über volks- und staatswirthschaftlichen Werth oder Preis der Gesundheit weiter nachzudenken. Und dieser an sich allerdings sehr einfache Zustand hat viele Jahrtausende gedauert.

Nun könnte man ganz füglich die Addition der auf die obige Weise für die Krankheiten und Heilungen in irgend einer Art ausgegebenen Summen- oder Einzelleistungen das volkswirthschaftliche Budget des alten Heilwesens nennen. Es wäre aber der Sache nach wenig damit gewonnen, weil dasselbe ein vollkommen willkürliches und zufälliges ist, und der Form nach, weil wir von diesen Leistungen und Summen so gut wie gar nichts wissen. Die Daten, die stellenweise darüber vorkommen, gehören zur Sittengeschichte, aber nicht zur Lehre vom Gesundheitswesen.

Erst da wo sich ein Volk auch in Beziehung auf seine Gesundheit als ein Ganzes fühlt, das ist also wo es einen, wenn auch noch so unklaren Begriff der öffentlichen Gesundheit gibt, kann sich überhaupt der Gedanke von dem Werthe dieser öffentlichen Gesundheit von dem der Einzelgesundheit scheiden. Und da wir nun das höchste Organ dieses Ganzen den Staat nennen, so wird diese öffentliche Gesundheit als solche überhaupt erst dann als Werth und Preis von Leistungen und Gegenleistungen erscheinen, wo das Verständniß eben jener specifischen öffentlichen Gesundheit sich zu einer selbständigen Verwaltungsaufgabe des Staats als öffentliches Gesundheitswesen herausbildet. Wann und wie das geschehen, werden wir unten andeuten.

Sowie das aber geschieht, in was immer für einer Weise, so treten sofort auch für den Staat die obenangeführten Gesetze des Werthes und

Gegenwerthes, welche alle menschlichen Dinge beherrschen, in Kraft, mit der unerbittlichen Consequenz, daß das Maß dessen was dieser Staat für sein öffentliches Gesundheitswesen ausgibt, zum Maße desjenigen wird, was die medicinische Wissenschaft durch ihre Träger leistet.

Eine Rechenschaftsablage nun über dasjenige, was der Staat überhaupt im öffentlichen Interesse gebraucht, heißt wie wir wissen, ein Budget. Unser Jahrhundert ist sich, denken wir, darüber einig, daß sich ohne ein Budget für gar keinen Staat oder Selbstverwaltungskörper eine rationelle Verwaltung denken läßt. Also auch für keinen Theil desselben; also auch nicht für die Verwaltung der öffentlichen Gesundheit im Gesundheitswesen.

Demnach muß jede staatswissenschaftliche Behandlung des Gesundheitswesens unbedingt ein specificirtes, klares und motivirtes Budget des Gesundheitswesens, und zwar sowohl für jeden Staat, als für jeden Selbstverwaltungskörper fordern. Wir dürfen ein solches Budget aber gegenüber der unklaren Vorstellung von einem volkswirthschaftlichen Budget ein staatswirthschaftliches nennen, weil es unter Weglassung aller Einzelleistungen nur das enthält, was Staat und Selbstverwaltung als solche als Vertreter der Gemeinschaft für die Gesundheit eben dieser Gemeinschaft als solcher, das ist für die öffentliche Gesundheit, leisten.

Wenn man uns nun fragt, weßhalb wir uns die Mühe geben alle diese selbstverständlichen Dinge erst zu sagen, da sie, wie man annimmt, ohnehin jedermann weiß, so müssen wir antworten, daß dies geschieht, weil es trotz dieser Selbstverständlichkeit ein principielles und vollständiges Budget des öffentlichen Gesundheitswesens noch nicht gibt. Und zwar so viel wir wissen, für die Staatswirthschaft im Ganzen in keinem Lande Europa's, für die Selbstverwaltungen nur für wenige Fälle, aber für Wissenschaft und Statistik haben diese Begriffe noch gar nicht zu existiren begonnen.

Nun ist es gewiß, daß jede wie immer geartete praktische Entwicklung wissenschaftlicher Anforderungen ohne ein Budget ihrer Kosten selbst unpraktisch wird. Nicht minder gewiß ist, daß ein solches Budget in Wahrheit erst dann vorhanden ist, wenn es aus den übrigen Theilen hinausgeschieden, als ein selbständiges Budgetgebiet dasteht. Und wenn wir daher für jeden Staat wie für jeden Selbstverwaltungskörper ein solches selbständiges Budget mit eigener Berathung als eine der größten und wichtigsten Voraussetzungen eines jeden tüchtigen Gesundheitswesens fordern, so glauben wir im Namen unserer Wissenschaft in gutem Recht zu sein.

Erkennt man das an, so wird es gleichfalls höchst werthvoll, daß

dasselbe auch in seinen Formen allenthalben ein wesentlich gleichartiges sei, damit es dadurch dem Berufenen möglich werde, die Vergleichungen anzustellen und aus ihnen Schlüsse zu ziehen. Unter diesen Vergleichungen aber verstehen wir allerdings etwas anderes als ein gewöhnliches Nebeneinanderstellen von Ziffern. Wir meinen im Gegentheil, daß sich aus der letzteren die leitenden Grundsätze für die Auffassung des Gesundheitsbudgets im Volksbewußtsein ausbilden solle. Und deßhalb möge es uns verstattet sein, hier dasjenige zu bezeichnen, was wir die Principien der Aufstellung eines Gesundheitsbudgets, das schon jetzt eine große Rolle im Gesammtbudget spielt und eine größere spielen wird, nennen müssen.

2) Die Principien für die Aufstellung des öffentlichen Gesundheitsbudgets.

Daß ein solches Gesundheitsbudget schon jetzt eine Last ist und eine beständig größere werden wird, ist wohl gewiß. Nun ist es natürlich, daß jede Volkswirthschaft sich gegen die Erhöhung aller öffentlichen Lasten sträubt, und zwar ebenso natürlich in dem Grade mehr, in welchem diese Lasten selber höher sind. Auf der anderen Seite ist es auch naturgemäß, daß jeder lebendige Staat seine Einnahmen zu erhöhen trachtet, um für seine Aufgaben größere Mittel zu finden. Die Versöhnung dieses Gegensatzes war von jeher das schwierigste Gebiet aller finanziellen Gesetzgebungen.

Für das Budget des Gesundheitswesens liegt die Lösung jener Frage wenigstens principiell sehr nahe. Ohne auf irgend eine Discussion finanzieller Begriffe einzugehen, ist es klar daß, um bei den beiden bisher gebrauchten einfachen Kategorien stehen zu bleiben, jede Erhöhung des staatswirthschaftlichen Budgets in Belastung des Volkes und Umfang der verwaltenden Thätigkeit in dem Grade an sich rationeller und auch für den Einzelnen verständlicher wird, in welchem sie selber als eine Verminderung des volkswirthschaftlichen „Budgets", der Ausgaben des Einzelnen an den Einzelnen erscheint. Oder, daß wenn die Vermehrung der Ausgaben für die öffentliche Gesundheit zur Verminderung der Ausgaben und Verluste für die Einzelkrankheit wird, in Wahrheit keine Erhöhung der Belastung des Volkes trotz der Erhöhung der finanziellen Anforderungen des Gesundheitsbudgets stattgefunden hat.

Den entscheidenden Beweis dafür werden diejenigen statistischen Zusammenstellungen liefern, welche gegenüber der Steigerung des öffentlichen Gesundheitsbudgets die Abnahme der Einzelerkrankungen — der Morbilität — als Folge der ersteren nachweisen.

Solche Nachweisungen werden nun um so nothwendiger, als es zwei Dinge gibt, welche im gleichen Grade mit der Dichtigkeit der Bevölkerung wachsen. Das erste ist die Gesammtheit der Gefährdungen der öffentlichen Gesundheit, das zweite ist der Werth der individuellen Zeit und Arbeitskraft. Es folgt daraus, was die Geschichte des Gesundheitswesens im ganzen und des Gesundheitsbudgets im einzelnen bestätigen, daß grundsätzlich mit dieser Dichtigkeit der Bevölkerung das Gesundheitsbudget, wenn es überhaupt rationell sein soll, nicht etwa bloß absolut, das heißt in dem Verhältniß seiner Gesammtsumme zur Gesammtsumme der Bevölkerung, sondern auch relativ, das heißt in Beziehung auf die auf jeden Einzelnen entfallende Belastung wächst und wachsen muß; die Furcht vor diesem Wachsthum der Gesundheitsausgaben kann schließlich nur durch jene Darstellungen bekämpft werden. Das ist ein Punkt, auf welchem ein nicht geringer Theil des Werthes jeder Morbilitätsstatistik beruht.

Steht damit nun die Nothwendigkeit von — wenigstens nicht abnehmenden — Ausgaben für die öffentliche Gesundheit fest, so muß allerdings auch die Einnahme für dieselbe eine systematisch organisirte sein.

Die letztere wird man nun auch hier zuerst auf die beiden finanziellen Kategorien der Gebühren und der Steuern zurückführen. Insofern eine Leistung des durch das Gesundheitsbudget unterhaltenen gesammten Gesundheitswesens nur im nachweisbaren Interesse oder Verschulden eines Einzelnen geschieht — wie bei Obductionen, Untersuchungen, Zeugnissen rc. — soll der Werth solcher Leistungen für den Einzelnen auch durch den Einzelnen gezahlt werden. Das ist, die Einzelleistung eines Verwaltungsorgans soll nicht durch allgemeine Beiträge, sondern durch feste Gebühren bezahlt werden.

Wo dagegen durch das Gesundheitsbudget vielmehr allgemeine Bedingungen der öffentlichen Gesundheit hergestellt werden, da muß das Erforderniß durch Steuern aufgebracht werden.

Unter diesen muß man wieder scheiden.

Da wo diese Bedingungen nicht mehr für einen einzelnen Ort, sondern für den gesammten Staat gegeben sind, muß die Deckung der Kosten aus dem gesammten Einkommen des ganzen Staates genommen werden, wie bei den ärztlichen Beamteten, Seuchen u. a. m. — Werden dieselben dagegen örtlich gefordert und auch rein örtlich benutzt, so gehört ihre Deckung dem Steuerwesen der Selbstverwaltungskörper an. — In den Fällen dagegen, wo sie zwar örtlich hergestellt, aber doch ohne örtliche Begränzung von der gesammten Bevölkerung benutzt werden, wird nach Verhältniß dieser Benützung ein Theil der Lasten durch den Staat, ein Theil durch die Selbstverwaltung getragen. Ist endlich die

Natur der sanitären Aufgabe der Verwaltung der Art, daß sie zugleich dem Einzelnen und der Gemeinschaft Sicherheit bringt, so soll der Einzelne einen Theil der Kosten durch eine geringe Gebühr tragen, wie etwa bei der Impfung. Hat der Einzelne dagegen durch eine sanitäre, auf Kosten der Gemeinschaft hergestellte Maßregel oder Anstalt einen nachweisbaren individuellen Nutzen für sein eigenes Einkommen, wie z. B. bei Kanalisirung, Wasserleitung u. s. w., durch die für einzelne Gebäude der Miethwerth steigt, so soll der Steuerfuß nicht der allgemein gültige sein, sondern er soll nach Verhältniß seiner Benützung solcher Anstalten zu seinem individuellen Vortheil zur Vertheilung gelangen. Niemals aber soll die Mittellosigkeit von der Theilnahme an den Vortheilen auch bei der Gesundheitsverwaltung ausschließen. Und das scheinen die leitenden Gedanken für die Bildung des Einnahmebudgets des Gesundheitswesens.

Was das Ausgabebudget betrifft, so wird dasselbe naturgemäß stets ein ordentliches und außerordentliches, und in beiden Beziehungen wiederum ein staatliches und ein Selbstverwaltungsbudget sein. Es scheint uns überflüssig erst im besonderen zu beweisen, daß dasselbe stets wesentlich durch örtliche und daher wechselnde und zufällige Verhältnisse bedingt wird; s. unten. Wir haben an dieser Stelle nur eines zu betonen. Durchgreifender Grundsatz muß gerade bei diesem Budget sein, daß es sowohl für den Staat als für die Selbstverwaltung nur unter Zuziehung der Fachmänner entworfen werden muß, weil nichts auch im einzelnen mehr der Begründung durch den Fachmann bedarf. Diese Begründung ist zuletzt immer der Erfolg; der Erfolg ist gerade hier der Regel nach ein langsamer, und darum kann nur der Fachmann die Verantwortlichkeit dafür übernehmen, daß die gegenwärtige Belastung künftige entsprechende Ergebnisse bringe. Hier ist unserer vollen Ueberzeugung nach die eigentlich *praktische Stellung des Arztes* in der gesammten Verwaltung. Daß dabei das rein technische Element, namentlich bei Baufragen und anderen, von den betreffenden Fachmännern stets *im Verein* mit den ärztlichen Fachmännern berathen werden muß, wird nur in jeder Beziehung förderlich wirken. Doch ist hier nicht der Ort auf Einzelnes einzugehen, um so mehr da wir noch zu wenig darüber wissen, *wie denn die Gesundheitsbudgets der großen Städte überhaupt zu Stande kommen.* Erst dann könnte man mit bestimmten Sätzen auf bestimmte Fragen eingehen.

Vielleicht daß es deßhalb einen Werth bekommt, der selbst über das eigentliche Gesundheitswesen hinausgeht, wenn wir es versuchen, jetzt die historischen Elemente eines solchen Budgets hier folgen zu lassen.

3) Grundzüge der geschichtlichen Entwicklung des wirthschaftlichen Elements des Gesundheitswesens bis zur Gegenwart.

In der That nämlich ergibt es sich, sowie man den ernsthaften Versuch macht auch nur die Grundzüge eines selbständigen Budgets des Gesundheitswesens aufzustellen, daß gar kein Theil der staatswirthschaftlichen Ordnung so viele Schwierigkeiten bietet als gerade dieser. Diese Schwierigkeiten nun liegen keineswegs in der Sache an sich, sondern vielmehr in der historischen Entwicklung gerade jener wirthschaftlichen Grundlage aller öffentlichen Leistungen für das Gesundheitswesen. Und wer sich je mit dieser Frage zu beschäftigen in der Lage war, der wird uns zustimmen, daß ohne historische Auffassung eine Behandlung des Sanitätsbudgets auch praktisch nicht möglich ist.

Alle Einnahmen für die Verwaltung der öffentlichen Gesundheit im weitesten Sinne haben nämlich drei Quellen, die unter sich verschieden auch in sehr verschiedenem Verhältniß zu einander stehen. Man muß sie daher als Grundlage aller staatswirthschaftlichen Betrachtung des Gesundheitswesens vor allen Dingen zuerst selbständig behandeln.

Die erste Quelle ist dasjenige, was durch die Einzelnen für dieselbe geschieht. Das wird wieder theils in einzelnen, daher vorübergehenden und auf einzelne Fälle berechneten Widmungen bestehen, theils aber, was natürlich das eigentlich Wichtige ist, in der dauernden Bestimmung gewisser Kapitalien für sanitäre Zwecke, oder dem, was wir die Stiftungen im Gesundheitswesen nennen. Von ihrer großen Bedeutung wissen wir alles zu sagen, von ihrem Umfange im ganzen wissen wir statistisch noch immer gar wenig.

Die zweite Quelle besteht aus der Gesammtheit desjenigen, was die Selbstverwaltungskörper, also die Landschaften, Gemeinden und Körperschaften für die Aufgabe des Gesundheitswesens leisten. Die Zeit des neunzehnten Jahrhunderts hat nun dazu, auf Grundlage des Hülfswesens der ständischen Epoche mit ihren Zünften, Innungen, Brüderladen und andern Verbänden immer einen und höchst bedeutsamen Theil hinzugefügt; das sind die großen Erwerbs- und Verwaltungsgesellschaften, bei denen das Princip der sanitären Hülfe und Pflege sich allmählig zu einem selbständigen System ausgebildet hat, das sowohl in Beziehung auf Arten und Umfang der Beiträge als in Beziehung auf die Verwaltung in beständigem Fortschritt begriffen ist. Die jüngste Zeit ist ihrerseits im Begriffe, aus diesen ursprünglich ganz freien Organisationen gesetzlich vorgeschriebene Institute mit gesetzlich geregelten Beiträgen und gesetzlich geordneter Verwaltung zu

machen. Auf diese Weise hat sich hier praktisch die doppelte Gestalt der Selbstverwaltung thatsächlich zur Geltung gebracht, die wir an anderm Orte als die der eigentlichen Selbstverwaltung und des Vereinswesens eingehend dargelegt haben. Nun ist es theils historisch begründet, theils liegt es in der Natur der Sache, daß alle diese Selbstverwaltungsorganismen für das Gesundheitswesen sowohl in ihrer Ordnung, als in ihrem Umfange und ihrer wirklichen Thätigkeit im höchsten Grade verschieden sind. Man braucht zu dem Ende nur auf die Gemeinden hinzuweisen, unter denen die großen Städte nach dem Gesetze der Dichtigkeit der Bevölkerung das höchstentwickelte, die kleineren ein höchst unfertiges, die kleinsten gar kein Gesundheitswesen haben, während auch im Gesundheitsvereinswesen dieselben Unterschiede auftreten. Ein Gesammtbild aller dahin gehörigen oft sehr großen, oft verschwindend kleinen Leistungen würde nicht bloß für den Zustand unserer Gesittung überhaupt von hohem Werthe sein, sondern vor allem die materielle Grundlage eines werthvollen Urtheils über alle positiven Aufgaben des Gesundheitswesens werden. Wir müssen aber gestehen, daß bislang niemand etwas über dieses Gebiet weiß; die Statistik kennt es nicht.

Die dritte Quelle ist der Staat, und zwar in der Weise, daß er theils aus seiner Einnahme dauernde Anstalten, Organe und Maßregeln herstellt, theils in Fällen allgemeiner Gefahr mit seinen Mitteln unmittelbar eintritt, theils aber auch, und zwar in höchst verschiedener Weise, sowohl den Stiftungen als der Selbstverwaltung mittelbar zu Hülfe kommt.

Da nun alle diese drei Faktoren organisch und mithin auch wirthschaftlich zugleich thätig sind und beständig in einander gegenseitig hineingreifen, so würde selbst dann, wenn wir über die beiden ersten Quellen etwas wüßten, die Aufstellung eines klaren Gesundheitsbudgets schon formell außerordentlich schwierig sein. Der Sache nach aber würde diese Schwierigkeit dadurch wachsen, daß mit den Leistungen sowohl bei den Stiftungen als auch bei den Selbstverwaltungen stets gewisse Rechte derselben in Beziehung auf Anstellungen, Ordnungen und einzelne Maßregeln verbunden sind. Eine einfache Aufzählung der betreffenden Summen würde daher nicht genügen, und dies ist vielleicht ein Grund, weßhalb sie fehlt.

Will man daher zu einem klaren Bilde gelangen, so muß man selbst für die wirthschaftliche Statistik, um auch sie zur Einheit zu bringen, das Princip zum Grunde legen, welches durch sich selbst das Einheitliche in diesen Dingen erzeugt hat und immer mehr erzeugt.

Dieses beruht nun auf der auch historisch leicht erklärbaren Thatsache, daß die Aufgaben und Leistungen sowohl der Stiftungen als der

Selbstverwaltungen wesentlich im Krankheitswesen liegen, und hier entweder Hülfe oder Heilung bringen, während der Staat seiner Idee nach zu seiner, auch hier das Allgemeine umfassenden Aufgabe nicht mehr bloß die Bedingungen der Heilung sondern auch die der Gesundheit macht; die Gesundheitskörper sind daher die natürlichen Träger des Heilwesens für die Einzelnen, der Staat dagegen der Träger der Gesundheitspflege für das Ganze.

Indem wir nun diesen Gedanken zum Grunde legen, findet er seinen wirthschaftlichen, im Gesundheitsbudget und seiner Statistik gegebenen materiellen Ausdruck in folgenden an sich einfachen Sätzen.

Jeder jener drei Gesundheitskörper — man gestatte uns den bezeichnenden Ausdruck — soll sein Budget nach seiner Aufgabe entwerfen und zwar so, daß sie die Mittel für die Bedingungen eben dieser speziellen Aufgabe selbst herstellen und verwalten. Jede derselben soll dafür Rechenschaft ablegen, und diese Rechenschaften sollen zu einem statistischen Gesammtbild verarbeitet werden. Dabei soll der Unterschied zwischen Medicinalwesen und Sanitätswesen auch im Budget durchgeführt werden, so daß das erstere die Ausgaben für die Organe, das zweite die Ausgaben für ihre Thätigkeit enthält. Und dabei erst wird sich auch wirthschaftlich das wahre Verhältniß zwischen jenen drei Organen des Gesundheitswesens zum budgetmäßigen Ausdruck und Verständniß bringen.

Wäre es nämlich möglich, das Heilwesen von der Gesundheitspflege überhaupt so strenge zu scheiden, wie es eine ziffermäßige Berechnung fordern muß, so würde eine klare Zusammenstellung leicht sein. Allein da das erstere stets als Theil dem letzteren angehört, so muß man das Verhältniß beider schon vom rein wirthschaftlichen Standpunkte aus möglichst bestimmt formuliren, nicht so sehr um das Bestehende zu erklären, als um den Punkt zu bezeichnen, nach welchem die Gesammtentwicklung dieses Theiles des Gesundheitswesens hinstrebt, und den wir unserer Anschauung nach als den Abschluß des Kampfes zwischen jenen drei Organismen bezeichnen möchten.

Die Heilung der Krankheiten ist keine Aufgabe des Staates, sondern diese besteht nur in der Sicherung der Bedingungen eines guten Heilwesens, welche eben im staatlichen Medicinalwesen (unten) zum Ausdruck gelangt. Die Herstellung von Anstalten für die Gesundheitspflege ist deßhalb nicht Sache des Staates, weil dieselben stets örtlicher Natur sind. Sondern seine Aufgabe ist Herstellung des objectiven Rechts des Medicinal- und Sanitätswesens, und dann die Gewißheit, daß die Vollziehung diesem Recht entspreche. Das erste bildet seine Gesetzgebung im Gesundheitswesen, das zweite gewinnt er durch die

Oberaufsicht. Das feste Staatsbudget für das Gesundheitswesen kann daher nie ein anderes sein, als das für die Oberaufsicht des Staats in allem Sanitäts- und Medicinalwesen, wie seine Gesetzgebung es verordnet hat.

Das Heilwesen wie die Gesundheitspflege der einzelnen Orte oder Unternehmungen für sich betrachtet, gehört dagegen, so weit es nicht in den Beruf des Arztes sondern in die Gesammtverwaltung fällt, den Stiftungen je nach ihrer stiftungsmäßigen Aufgabe, oder den Selbstverwaltungskörpern, und die Berechnung dieser Ausgaben bildet das feste oder ordentliche — Medicinal- und Sanitäts- — Budget derselben. Nun aber kann das Oberaufsichtsrecht des Staates in drei Weisen in diese begränzte Gesundheitsverwaltung hineingreifen. Es kann dieselbe erstlich für wissenschaftliche Zwecke einrichten, wie bei Stiftungsspitälern; es kann dieselbe zweitens für nicht genügend erklären und seine Medicinalorgane als Ersatz an die Stelle der mangelnden Selbstverwaltungsorgane setzen; und es können Nothfälle eintreten, in welchen diese zwei Gesundheitskörper überhaupt mit ihren Mitteln nicht ausreichen. In diesen drei Fällen entsteht das, was wir das außerordentliche Gesundheitsbudget des Staates nennen. Das Verhältniß dieses außerordentlichen Budgets zu dem der beiden andern Körper gestaltet sich dann so, daß im ersten Falle das Staatsbudget die Kosten der Erweiterung der Stiftung selbst trägt, da sie zu einem Theile des Bildungswesens geworden ist, und dafür auch die Einnahmen der Stiftung so weit verwaltet, als der Stiftungszweck es zuläßt; im zweiten Falle wird der Staat die Unterstützung der Selbstverwaltung übernehmen, wozu er, wenn es eine dauernde ist, eines Gesetzes bedarf, dafür aber auch sein Recht der bloßen Oberaufsicht in ein directes Verwaltungsrecht so weit umgestalten, als er durch seine Organe und Anstalten die Aufgabe der Selbstverwaltung übernimmt; im dritten Falle, wie bei Seuchen ꝛc., fallen Aufgabe und Last dem Staate überhaupt als höchste Schutzgewalt für das Ganze zu. Demnach würden wir die Aufstellungen des Gesammtbudgets in folgender Weise formuliren:

A. Staatsbudget: Ordentliches, für die Oberaufsicht und ihre Kosten. — Außerordentliches als Hülfe für die Gesundheitskörper, und Seuchenbudget.

B. Selbstverwaltungsbudget A. Einnahmen: I. ordentliche, a. aus eigenem Vermögen — b. Steuern — c. Gebühren; II. außerordentliche: Staatsunterstützung. — B. Ausgaben: I. ordentliche, a. Medicinalausgaben, b. Sanitätsausgaben; II. außerordentliche.

C. Stiftungswesen A. Selbständige mit ihrem Budget. B. Stiftungen als Theile der Staatsverwaltung.

Wenn man die verhältnißmäßig geringen Angaben aus der früheren Geschichte und das was wir über den Character der einzelnen Völker in der Gegenwart in Beziehung auf die so hochwichtige wirthschaftliche Seite des Gesundheitswesens wissen, zusammenhält, so sieht man nicht bloß, wie viel Aufschlüsse wir einer ernsten Untersuchung der Sache verdanken würden, sondern auch hier wieder, wie innig sich der thatsächliche Gang der Dinge an die principielle Auffassung derselben anschließt.

Die alte Welt, welche weder den öffentlichen Beruf der Aerzte noch ein staatliches Gesundheitswesen kennt, kennt natürlich auch weder eine Taxe für Aerzte, Apotheker und Hebammen, noch eine Gesundheitssteuer; also auch kein Budget.

Auch in der germanischen Welt wird aus dem privatrechtlichen Verhältniß der Kosten der Heilung erst da ein öffentliches, wo die ärztliche Kunst als öffentlicher Beruf anerkannt wird. Dieses geschieht erst mit der Organisation des medicinischen Studiums im 13. Jahrh. (s. unten) und von da beginnt neben der Berufspflicht der Aerzte auch das Berufsrecht derselben als ein gesetzlich bestimmtes Honorar zu erscheinen. Diese öffentlich festgesetzten Taxen der Aerzte sind uns wesentlich erst durch Fr. II. Const. regni Siciliae von 1241 bekannt, wo sie zuerst L. III. Tit. 46 geregelt wurden, erste Taxordnung der Aerzte in Deutschland wohl in Frankfurt 1584; s. Lammert a. a. O. S. 262. Princip und Thatsache erhalten sich bis auf unsre Zeit, gehören aber noch nicht der Staatswirthschaft, sondern dem ärztlichen Berufsrechte an, von dem wir unten reden.

Man muß dagegen den Anfang für das Auftreten des staatswirthschaftlichen Faktors in das Gesundheitswesen vielmehr in drei Erscheinungen suchen, die lange Zeit mit einander gar nichts zu thun haben, bis erst mit dem 17. Jahrh. ihre Verschmelzung und damit der Beginn eines wirthschaftlichen Budgets für das Gesundheitswesen anfängt, in dessen sehr unfertiger Entwicklung wir jetzt noch stehen.

Das erste dieser Momente bildet die Stiftung von Hospitälern mit eigenem Vermögen. Es ist von hoher Bedeutung, daß in der ganzen Weltgeschichte nur die germanische Welt — nicht etwa die christliche, wie man meist sagt, denn die Byzantiner waren Christen ohne alle piae causae — solche Stiftungen zu schaffen, und dann auch die geschaffenen zu ehren vermochte. Sie wurden öffentlich-rechtliche Persönlichkeiten, pia corpora. Die Folge war unter andren die, daß sie

auch in wirthschaftlicher Verwaltung Jahrhunderte hindurch absolut selbständig waren, bis zuerst in Frankreich das Königthum sich mit ihnen befaßte, und in Deutschland die Universitäten sie in sich aufsogen. Das Nähere unten.

Das zweite Moment war dagegen das Auftreten des Physikats in den größeren Gemeinden. Es ist wohl schwer die ersten Anstellungen nachzuweisen. Die in Frankreich schon im 13. Jahrh. vorkommenden „Jurés Barbiers du Roi“ (s. unter Gerichtl. Medicin) sind offenbar keine Physici, sondern die gerichtlich berufenen Fachmänner. Im fünfzehnten Jahrhundert traten dagegen die Stadtärzte schon häufiger mit eigenem Gehalte auf. Schon 1345 Berufung des Wundarztes Conrad nach Würzburg mit jährl. Besoldung von 12 Malter Korn, 12 Malter Habergült, 4 Hühner u. s. w., 1422 Meister Ammrad in Regensburg mit 20 fl. rhein. im Dienst der Stadt; andere Beispiele Lammert a. a. O. 264 und 270 ff. Schon 1512 wurde auf dem Reichstag zu Augsburg beschlossen, daß jede Stadt ihren Physicus haben solle. Quellenangaben fehlen zwar sehr; s. übrigens unten.

Das dritte vielleicht wichtigste Moment war dann die Bestallung der Leibärzte. Wir finden schon im Jahre 1283 zwei Leibärzte im Palast Philipps des Schönen, jeden mit 18 Deniers täglich, drei Fahnen Hafer, zwei Dienern und zwei „surgiens“ (Aufseher). Von da an spielt der „Medecin du Roi“ eine bedeutsame Rolle, namentlich in der Gesetzgebung. In Deutschland erscheinen die Leibärzte erst später, wenigstens mit festem Gehalt in amtlicher Stellung, obgleich wir von dem seiner Zeit hochberühmten Reoval, dem Arzt am Hofe Theodorichs, und von anderen solchen Hofärzten wissen, die gelegentlich, wenn ihnen eine Cur mißlang, gegeißelt, ja hingerichtet wurden. L. W. Schmidt a. a. O. S. 4, 5, 6. Mit der allgemeinen Gesundheitspflege haben dieselben aber noch gar nichts zu thun. Doch war schon das Gefühl vorhanden, daß der entstehende Staat in irgend einer Weise die Pflicht habe, der Selbstverwaltung zu helfen. Die Landschaft Baireuth bat 1535 den Fürsten um Anstellung eines Arztes in Kulmbach, dagegen resolvirte derselbe: „Wenn die Landschaft einen Doctor begehre, könne sie einen besolden.“ Lammert S. 261. Das war noch damals der Standpunkt.

Das ward nun anders auf der einen Seite in Frankreich durch die dominirende Stelle des Hofes, der dann anfing direct gewisse Hospitäler zu unterstützen und seinen Leibarzt als offiziellen Theilnehmer an diesen Hospitaux du Roi (im Gegensatz zu den ganz unabhängigen) aufstellte (vergl. Repert. de Jurisprudence von 1784. B. XI und XII, v. Medecin du Roi und Hospital) — andererseits durch die Organisation der ersten Collegia medica des 17. Jahr-

hunderts, die sich aus den Medicinalordnungen des 16. Jahrhunderts entwickeln (s. unten). Allerdings wissen wir nichts von den Gehalts- und Gebührenverhältnissen dieser Collegia, deren Errichtung das 18. Jahrhundert zeigt; allein es muß doch wohl etwas Analoges dagewesen sein. Es ist nicht zu verkennen, daß wir hier einem Mitteldinge von Arzt und Beamteten begegnen, namentlich ist das große Sanitätsgesetz für Oesterreich von 1770 einerseits eine amtliche Instruction für die berufsmäßige Thätigkeit der Sanitätsbeamten, dann aber zugleich der — wir glauben erste — große Versuch, die oberaufsehende Gewalt des Staats in Sanitätssachen gegenüber der Selbständigkeit der Gemeinden und Körperschaften durch möglichst genaue, juristisch bestimmte Competenzvorschriften zu formuliren. Wir meinen nun, daß eigentlich damit die Grundlage einerseits der Verwirrung und des Streits in der ganzen neuen Organisation des Medicinalwesens, aber andererseits auch die Grundlage für die künftige Klarheit dieses Organismus und seines Budgets gegeben ist. Das ist nämlich die Bestimmung der Gränzen für die Lasten aber auch für die Leistungen zwischen dem Staat und der Selbstverwaltung. Indem wir für das organisatorische Moment auf die spätere Darstellung verweisen, wollen wir an dieser Stelle nur versuchen, das Budgetwesen der Gesundheit nach jenen beiden Faktoren und ihrem Kampfe mit einander in England, Frankreich und Oesterreich zu characterisiren.

Was zunächst England betrifft, so können wir schon hier sagen, daß es zwar Gesundheitsgesetze und -Polizei, aber keine staatliche Gesundheitsverwaltung bis zum Jahre 1848 gehabt hat. Sein ganzes Gesundheitswesen beschränkte sich auf die Selbstverwaltung durch die Gemeinden, und diese hatten neben der Sorge für das Heilwesen in den Hospitälern eigentlich nur die Gesundheitspolizei in der Beseitigung der öffentlichen Schädlichkeiten — nuisances and diseases — zu besorgen, natürlich auf Kosten der Gemeinden. Als nun die Public Health Act 1848 die Organisation der staatlichen Gesundheitsorgane begründete, entstanden zwei Fragen. Die erste war die, wer diese staatlichen Organe zahlen solle; die zweite die, wie weit die letzteren die Gemeinden zu Ausgaben für die öffentliche Gesundheit nöthigen können. Ohne dem Folgenden vorzugreifen bemerken wir, daß in Folge des heftigen Kampfes für die Finanzfrage sich eine Art von Compromiß herausgebildet hat, das man zwar nicht als selbständigen gesetzgeberischen Act wohl aber nach den einzelnen Bestimmungen der einander folgenden Gesetze in folgender Weise formuliren kann. Die Ausgaben für die Polizei der Ortsgesundheit — der nuisances and diseases — trägt nach wie vor die Gemeinde; die Ausgaben für den Staatsorganismus der Gesundheit — die Public Health — trägt der Staat; die Kosten der örtlichen Gesund-

heitsorgane an Gehalten ꝛc., der Aerzte wie der Officers of Health trägt die Gemeinde, aber eventuell mit Unterstützung des Staats; wo dagegen große Gesundheitsanstalten, namentlich Wasserversorgung und Canalisirung stattfinden, da bekommt das Organ der Staatsverwaltung das Recht, durch die Gemeinde Anlehen aufnehmen zu lassen. Gesetz von 1872, S. IX. Diese allgemeinen Grundsätze haben nun speziell für das Gesetz von 1875 über Verfälschung von Nahrungsmitteln eine höchst interessante Anwendung im einzelnen gefunden. Nicht bloß daß S. 29 dieses Gesetzes die Vorschrift für die Vertheilung der Kosten der Ausführung desselben speziell dahin normirt, daß jede County dieselben nach der County rate (etwa Provinzial- oder Landeszuschläge) jede city oder borough dieselben nach dem „borough funds rate" aufbringen soll, sondern es wird auch bestimmt, daß in jeder Gemeinde die vestries als district boards einen Analytiker für Nahrungsmittel (analyst) aufstellen und mit ihm einen Gehalt vertragsmäßig vereinbaren, aber der Staatsgesundheitsbehörde (Local government board) einen jeden solchen Vertrag zur Bestätigung vorlegen solle (S. 10). Die neue Districtsteuer nach der Loc. governm. Act bei Götel, S. 64, 67. Ueber dieses Gesetz vergl. insbesondere „Entwurf eines Gesetzes betreffend den Verkehr mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen". Nebst Motiven und Anlagen, 1878, und Löbner: „Die Gesetzgeb. des alten und neuen Rechts wider die Verfälschung der Nahrungsmittel, 1878, und unten. Es ist in diesen Bestimmungen sehr viel enthalten, was man vortrefflich verwerthen kann.

Das specifische Gegentheil davon ist der Character der Budgetverwaltung in Frankreich. Frankreich hat, während England die einzelnen Selbstverwaltungskörper in ihrer Selbständigkeit so viel als möglich und oft zu viel schont, dieselben ganz rücksichtslos in allen Punkten einer einheitlichen Schablone unterworfen, und damit die Berechtigung der Besonderheiten der einförmigen Klarheit zum Opfer gebracht. Es ist bekannt, daß auf diesem allgemeinen Princip seine gesammte Departements- und Communalverfassung beruht, vermöge deren jeder Act des öffentlichen Lebens in Recht wie in Verwaltung durch den Mechanismus der Mairie und der Präfektur unter der Centralgewalt des Ministeriums stehen. Demgemäß auch das Budget der Departements und der Commune im allgemeinen, und das der Hygiène publique im besonderen. Dadurch wird das Ganze einfach, aber das Einzelne unfrei, ja sogar oft unklar. Alle kleinen wie großen Gesundheitsanlagen werden bezw. nach Beschluß der Präfectur durch das Departement oder durch die Commune durchgeführt, und die Rechnungen dieser ganz wie alle anderen öffentlichen Rechnungen behandelt. Die

Verwaltung der Hospitäler dagegen, welche im Medicinalwesen Frankreichs eine so große Rolle spielen, haben nach Em. Laurents Darstellung in M. Block's „Dict. de l'admin. française“, 2 ed. 1877, die gerade in formeller Beziehung äußerst klar ist, ihr eigenes Budgetrecht, dessen spezielle Gesetzgebung bereits mit der Ord. vom 21. Oct. 1823 anfängt und ihre noch gegenwärtig bestehenden Grundlagen durch die Ord. vom 22. Jan. 1831 empfängt; das Princip dieser Geldverwaltung, welches das Gesetz vom 7. Aug. 1836 wiederholt, ist „la comptabilité des hospices est soumise aux règles de la comptabilité des communes.“ Dabei wird eine eigene Commission für diese comptabilité eingesetzt, welche ihr Budget dem Gemeinderath vorlegt und von ihm theils bestätigen läßt, theils auch von der Gemeinde die nöthigen Subventionen fordert. Der Gemeinderath (conseil municipal) übermacht das Budget dem Präfecten, welcher es endgültig bestätigt. Dabei sind alle Punkte in dieser Geldverwaltung, die Formen der Einnahmen, Ausgaben, Quittungen, Schulden u. s. w. mit derselben umständlichen Peinlichkeit geordnet, welche in der ganzen französischen Finanzverwaltung das an sich klare Budget auch des Staats durch übertriebene Controle wieder unklar macht. Aber das selbständige Budget ist wenigstens für dieses Gebiet des Gesundheitswesens vorhanden!

Oesterreich. Wir glauben, daß die beste uns bekannte Vorschrift über die Rechenschaftsablage wenigstens für das Spitalwesen das H. Kanzleidekret von 1787 ist, das Obentraut mittheilt, S. 624 ff. Das Gehaltswesen der staatlichen Sanitätsorgane ist mit der neuen Ordnung von 1875 bei Obentraut, „Handb. der öst. Sanitätsgesetze“, 1877, S. 487; das in unbilliger Niedrigkeit bestimmte Gebührenwesen im Strafprozeß: Vgl. Oesterr. VO., 17. Febr. 1855.

Was schließlich Deutschland betrifft, so müssen wir in Beziehung auf seine Gesetzgebung über das Einnahmewesen der Gesundheit strenge scheiden zwischen den gerichtlichen Gebühren für die Aerzte, den Gebühren für ihre Atteste, den ärztlichen Taxen und dem eigentlichen öffentlichen Budget mit seinen drei angeführten Theilen. Was das Gebührenwesen der Aerzte betrifft, so können wir jetzt auf P. Börner's Medicinalwesen Deutschlands im J. 1880 einfach verweisen, wo diese Gebühren mit vollster Genauigkeit sowohl für die Function der Aerzte als Zeugen und Sachverständige (Gebühren-O. für d. D. R. v. 30. Juni 1878) als die Medicinal-Taxen a. für die beamteten Aerzte aller einzelnen deutschen Staaten (S. 29—30) als b. für nicht beamtete (S. 70 bis 120) mit genauester Ausführlichkeit aufgeführt sind; dazu c. die Atteste der Aerzte S. 130 ff. Fast alle diese Gebühren und Taxen sind im letzten Jahrzehnt neu geordnet, was als ein großer Fortschritt

anerkannt werden muß. — Das öffentliche Gesundheitsbudget leidet auf allen Punkten an dem Uebelstande, der auch in anderen Dingen das Urtheil so schwer macht. Es fehlt selbst da, wo wir etwas wissen, an Gleichartigkeit der Darstellung; hier wird die Statistik noch eine schwierige Aufgabe haben. Jedenfalls müssen wir auch hier die drei Gebiete scheiden, auf denen das öffentliche Budget des Gesundheitswesens beruht, die Gehalte, die Stiftungen und die Gemeindebudgets. Was zuerst die Gehalte betrifft, so sind dieselben bei Börner a. a. O. genau verzeichnet. Von den Stiftungen und ihrer Wirksamkeit wissen wir so gut als gar nichts. Es ist gar keine Frage, daß dieselben, wenn man sie für ganz Mitteleuropa zusammenfassen könnte, eine wahrhaft erstaunliche Summe ausmachen würden. Die einzige Arbeit, die uns darüber bekannt ist, ist das werthvolle Werk von Phil. Hecht: „Die Mündel- und Stiftungsgelder in den deutschen Staaten". Darnach hatte Berlin allein, abgesehen von den Immobilien, über 7 Millionen Mark Stiftungsgelder. Leider hat Hecht weder die Zwecke noch das Verhältniß zur Oberaufsicht der Regierung, noch die Verbindungen derselben mit Staatsunterstützungen hervorgehoben. Was endlich die Gemeindeverwaltungen betrifft, so gestehen wir auch hier, von dem Umfang ihrer hygienischen Leistungen wenig zu wissen, da bisher nur die intelligenteren Gemeinden ihre Budgets veröffentlichen. Uns liegen übrigens u. a. die Budgets von Dresden, Leipzig, Chemnitz und Plauen vor, die ein vollständig klares Bild ihrer finanziellen Gesundheitsverwaltung geben und für die allgemeine deutsche Statistik nichts zu wünschen übrig lassen, als die Gleichförmigkeit in den Aufstellungen. Irren wir uns nicht, so wird es auch in anderen Städten zutreffen, was wir hier sehen, daß nämlich das Medicinalbudget stets viel größer ist als das Gesundheitsbudget.

D. Das Gesundheitswesen in der Rechtspflege.

(Medicina forensis; gerichtliche Medicin.)

1) Begriff und Stellung der gerichtlichen Medicin in der Verwaltung.

Wir denken, es sei ziemlich unnöthig den jetzt wohl überwundenen Standpunkt der alten Verschmelzung von gerichtlicher Medicin und Gesundheitswesen hier noch einmal zu bekämpfen. Daß das was wir gerichtliche Medicin nennen, praktisch und theoretisch etwas ganz selbständiges sei, darüber ist man sich einig. Etwas anders ist es allerdings da, wo es sich um die Definition handelt. Wir sehen, daß man selbst jetzt noch darin keineswegs immer glücklich ist. Wir halten aber auch dafür, daß eine Verbaldefinition wenig Werth hat. Die Selb-

ständigkeit der Wissenschaft des Gesundheitswesens wird uns daher nöthigen, dasjenige so weit möglich endgültig zu bestimmen, worin die specifische gerichtliche Medicin ihre eigene Selbständigkeit zu suchen hat.

Wir haben das Gesundheitswesen in seinem Verhältniß zur Verwaltung der internationalen Verhältnisse, des Heerwesens und der Staatswirthschaft verfolgt. Das vierte Gebiet oder die vierte Aufgabe der Verwaltung ist die Rechtspflege. Die Rechtspflege ist diejenige Thätigkeit des Staats in seiner Verwaltung, durch welche er die Unverletzlichkeit des persönlichen Lebens der einen Persönlichkeit durch den thätigen Willen der andern herstellt. Wir setzen als anerkannt voraus, daß diese Unverletzlichkeit als eine derjenigen Bedingungen der persönlichen Entwicklung gesetzt werde, die sich der Einzelne durch seine eigene That in der Selbsthülfe weder schaffen kann noch soll. Der Organismus der diese große Function vollzieht, ist statt des Einzelnen das Gerichtswesen; seine Thätigkeit ist die Rechtspflege; die Bedingungen der Rechtspflege werden damit Bedingungen für die Verwirklichung der Idee des Staats, insofern sie in seiner Rechtspflege zur Verwirklichung gelangt. Zu diesen Bedingungen gehört auch die ärztliche Wissenschaft, und in diesem Sinne sagen wir ganz im allgemeinen, die ärztliche Wissenschaft als eine der Bedingungen für die höchste Entwicklung dieser Rechtspflege sei die gerichtliche Medicin.

Aus diesem formalen Begriffe der gerichtlichen Medicin entspringen nun die Grundlagen des Systems derselben.

Das Wesen der gerichtlichen Thätigkeit fordert, daß das Urtheil, welches sie über das Recht spricht, den Character der Einzelmeinung verliere und auf objebtiver Gewißheit beruhe. Diejenigen Bedingungen, welche der Rechtspflege eine solche objective Gewißheit geben, nennen wir die Beweismittel. Nun gibt es Fälle, in denen nur die ärztliche Wissenschaft solche objective Beweismittel zu geben vermag. Die ärztliche Wissenschaft empfängt daher ihre bestimmte, verwaltungsrechtliche Function innerhalb der Rechtspflege dadurch, daß sie in bestimmten Fällen das Beweismittel zur Herstellung jener objectiven Gewißheit für die Rechtspflege darbietet, und das ist mithin die Aufgabe der ärztlichen Wissenschaft als gerichtlicher Medicin.

Damit sie nun aber die Lösung dieser Aufgabe übernehme, muß das Gericht selbst nicht in der Lage sein, sich diese Beweismittel durch eigene Ueberzeugung zu verschaffen. Das ist stets da der Fall, wo eine bestimmte Sachkunde dazu gehört, um über Umfang und Zusammenhang der zu beurtheilenden Thatsachen entscheiden zu können. In allen diesen Fällen heißen diejenigen, welche vermöge dieser Sachkunde dem Gericht die Bedingungen der objectiven Gewißheit geben, die Fachmänner,

und ihr Ausspruch das Urtheil der Sachverständigen. Die bestimmte Aufgabe der gerichtlichen Medicin innerhalb der Verwaltung des Rechts oder der Rechtspflege ist daher die Abgabe eines wissenschaftlich begründeten Urtheils von Sachverständigen.

Vermöge der damit geforderten wissenschaftlichen Begründung kann die gerichtliche Medicin ihr sachverständiges Urtheil auch nur über diejenigen Thatsachen abgeben, welche sie in Umfang und innerem Zusammenhang eben durch ihre ärztliche Wissenschaft berufsmäßig zu beurtheilen weiß. Nach der Natur der letzteren gehören dazu nur die auf Leben, Verletzung und Gesundheit einer Persönlichkeit bezüglichen Thatsachen, soweit dieselben bei Object oder Subject einer Handlung ein Recht erzeugen, vorderhand ganz gleichgültig welches dies Recht sei. Die gerichtliche Medicin hat daher nicht etwa sachverständige Urtheile für die Rechtspflege überhaupt abzugeben, sondern sie ist diejenige Thätigkeit der ärztlichen Wissenschaft, vermöge welcher der Berufsarzt sein sachverständiges Urtheil über Umfang und inneren Zusammenhang derjenigen Thatsachen abgibt, bei denen die Entscheidung über das Leben, die Verletzung und die durch die Gesundheit bedingte Selbstbestimmung der Person die Entscheidung über das durch jene Thatsache begründete Rechtsverhältniß bedingt.

Damit ist die gerichtliche Medicin innerhalb der Verwaltung ein Theil der Rechtspflege, innerhalb der Rechtspflege ein Theil des Beweisverfahrens, und innerhalb des Beweisverfahrens derjenige Theil des Beweises durch Sachverständige, in welchem ein sachverständiges Urtheil auf Grundlage der medicinischen Wissenschaft über Leben, Verletzung und Willensfreiheit der betreffenden Persönlichkeiten zur Bedingung der objectiven Gewißheit für das Gericht wird.

Die gerichtliche Medicin hat daher allerdings zu ihrer Voraussetzung einerseits die berufsmäßige Kenntniß der ärztlichen Wissenschaft in allen ihren Richtungen, zur zweiten Voraussetzung aber die Gesundheitslehre, und zwar in der Weise, daß die ärztliche Wissenschaft es ist, welche über die Thatsache des Lebens und der Verletzung einer bestimmten Persönlichkeit entscheidet, während wir behaupten, daß die Willensfreiheit, die wir in der Rechtspflege die Zurechnungsfähigkeit nennen, nur durch die selbständige Gesundheitslehre entschieden werden kann. Da die bisherige gerichtliche Medicin diesen Unterschied von der ärztlichen Wissenschaft noch nicht anerkannt hatte, konnte sie ihn auch nicht verarbeiten. Nun derselbe jetzt aber gegeben ist, so sagen wir, daß die Voraussetzungen der gerichtlichen Medicin in ihrer Theilnahme an der Rechtspflege einerseits die ärztliche Wissenschaft, andererseits aber die Gesundheitslehre bilde.

Demnach meinen wir, daß Begriff, Function und Grundlage dieser gerichtlichen Medicin wohl an sich vollkommen klar seien. Da aber hier wie in allen anderen Dingen Voraussetzung und Anwendung beständig ineinander übergehen, so ist es natürlich und leicht verständlich, daß Jahrtausende hindurch einerseits die ganze ärztliche Wissenschaft und andererseits die Gesundheitslehre sich mit dem Begriffe dieser gerichtlichen Medicin beständig und so innig verschmolzen haben, daß man sie kaum zu scheiden vermochte. Und andererseits hat die historische Entwicklung des Gerichtswesens es mit sich gebracht, daß sich in ganz analoger Weise eben in dieser historischen Stellung der Gerichte die eigentliche Rechtspflege, wie wir sie kurz bezeichnet haben, mit der Inneren Verwaltung, die man bis auf unsere Zeit die Polizei und ihre Wissenschaft die Polizeiwissenschaft genannt hat, so innig vermischte, daß jenes specifische Moment der Sachverständigkeit im Beweisverfahren, welches eben das Wesen und die eigentliche Function der gerichtlichen Medicin ausmacht, sich Jahrhunderte hindurch von dem Verhältniß der Medicin zur Gesundheitslehre gar nicht zu trennen vermochte. Das sind die Gründe, weßhalb trotz der an sich wohl unzweifelhaften Klarheit des Wesens der gerichtlichen Medicin weder Begriff, noch Lehre, noch Function derselben klar zu werden vermochten. Und da jene Zeiten noch keineswegs gar zu fern liegen, so ist auch diese endgültige Klarheit noch keineswegs vollkommen vorhanden.

Das nun zwingt uns, obgleich der Gegenstand uns ferner liegt, jene historischen Momente zu bezeichnen, welche die Vieldeutigkeit des Wortes und Begriffes der gerichtlichen Medicin, und vor allem bald ihre Verschmelzung, bald ihre Verwechslung mit dem Gesundheitswesen erzeugt und festgehalten haben. Um so mehr aber, als selbst die neuesten und bedeutendsten Arbeiten über diese eigentliche gerichtliche Medicin sich im besten Falle darauf zu beschränken pflegen zu sagen, daß die Scheidung zwischen der gerichtlichen Medicin und dem Gesundheitswesen, welche man noch immer vielfach nach dem Vorgange des vorigen Jahrhunderts die „Medicinische Polizei" nennt, seit Frank feststehe, ohne hinzuzufügen, wie denn das gekommen, während die Lehrbücher der Hygiene es vorziehen, darüber als sie nicht berührend gar nichts zu sagen.

Zu dem Ende ist es, damit künftige Schriftsteller nicht stets wieder auf dieses Gebiet von erledigten Fragen zurückzukommen brauchen, zunächst verstattet einigen bekannten und historisch wichtigen Worten hier ihre feste Bedeutung zu geben, ehe wir von den Elementen der Geschichte der gerichtlichen Medicin selber reden.

2) Die medicina legalis (médecine légale) und die medicina forensis und ihre historische Stellung.

Es ist, um zu einem endgültigen Abschluß zu kommen, gewiß von Werth, sich über die eigentliche Bedeutung der obigen Worte einig zu werden.

Wir dürfen als unbestritten voraussetzen, daß nach dem Wesen aller Verwaltung die medicinische Wissenschaft, gleichviel ob mit oder ohne Unterscheidung der Heilkunde von der Gesundheitslehre, stets für das Gesammtleben in ihrem Werthe anerkannt war und bleiben wird, und daß daher, so wie sich überhaupt eine Verwaltung ausbildet, diese Wissenschaft stets, sei es in ihrem Bildungsgange, sei es in ihrer Anwendung auch Gegenstand des Verwaltungs*rechts* gewesen ist und sein wird. So wie daher die Staatsgewalt überhaupt Gesundheit, Krankheit und Heilung als in das Gebiet ihrer Aufgaben fallend anerkennt, wird es beständig eine, und zwar keineswegs unbedeutende Menge von Rechtsbestimmungen aller Art in Gesetzen, Verordnungen, Statuten, Instruktionen u. s. w. geben, welche sich auf Lehre und Praxis dieser medicinischen Wissenschaften beziehen. Nun kann ich die Gesammtheit aller dieser vom Staate ausgehenden geltenden rechtlichen Bestimmungen für alle Verhältnisse der medicinischen Wissenschaft von dieser Wissenschaft selbst, ihrem Inhalte und ihrer Entwicklung *scheiden*, und die erstere für sich als eine Gesammtheit betrachten, die ich entweder als *Sammlung* aller darauf bezüglichen Rechtsbestimmungen hinstelle, oder sie in irgend einer Weise ordne und bearbeite. Da nun, wo das geschieht, *ohne* daß man sich über die tiefen Unterschiede Rechenschaft ablegt, welche innerhalb dieses geltenden Gesammtrechts wieder durch das Wesen der ärztlichen Bildung gegenüber der ärztlichen Berufspraxis, und innerhalb der letzteren wieder durch das Verhältniß derselben zur Rechtspflege, zum Heerwesen u. s. w. einerseits, und zur Verwaltung der specifischen öffentlichen Gesundheit als dem eigentlichen Gesundheitswesen andererseits entstehen, da bildet eine solche Behandlung des für den ärztlichen Beruf ungeschieden zusammengefaßten Rechts dasjenige, was die Franzosen die médecine légale nennen, und wofür wir kein anderes Wort haben würden als das „öffentliche Recht der Medicin".

Es ist kein Zweifel, daß eine solche Auffassung an sich, und daß die aus ihr hervorgehenden Sammlungen und Bearbeitungen einen nicht zu unterschätzenden Werth haben; allein auch ein zweites ist gewiß. In dieser ganzen medicina legalis ist die ärztliche Wissenschaft und zwar sowohl in ihrem Bildungsgange als in ihrer berufsmäßigen Thätigkeit *Gegenstand* der Verwaltung und ihres Rechts, und jene méde-

eine légale ist demgemäß eigentlich die Gesammtheit dessen, was das Verwaltungsrecht über und für die ärztliche Wissenschaft bestimmt hat. So wie man aber erkennen muß, daß diese medicinische Wissenschaft zu gleicher Zeit nicht bloß Object für die Verwaltung, sondern sowohl vermöge ihrer Kenntnisse als vermöge ihrer berufsmäßigen Vertreter auch zum mitanerkannten und selbstthätigen Faktor eben dieser Verwaltung wird, so ist es klar, daß jener Begriff der médecine légale nicht mehr das volle Verhältniß zwischen medicinischer Wissenschaft und der verwaltenden Staatsgewalt erschöpft, sondern daß ich das Recht desselben auf Mitwirkung an der Verwaltung scheiden muß von den Aufgaben der Verwaltung gegenüber der Medicin und ihrem Berufe, und daß diese beiden Rechtsgebiete nach der Natur ihres Inhaltes wohl sehr verschieden sein werden. Diese Verschiedenheit aber wird sich naturgemäß erst da recht herausbilden können, wo diese Verwaltung, für welche die Medicin doch als selbstthätiger Faktor mitwirken soll, sich selbst ihrer Aufgaben bewußt wird und für dieselben eigene Organe schafft. Denn diese werden es sein, von denen jene Medicin nunmehr das empfangen muß, was wir ihre verwaltungsrechtliche Stellung nennen. Nun wissen wir aus der Geschichte, daß weder Griechenland noch Rom der medicinischen Wissenschaft überhaupt eine solche verwaltungsrechtliche selbstthätige Stellung einzuräumen verstanden haben. Erst die germanische Welt hat das vermocht. Ursprünglich, wie wir sehen werden, bloß mit richtiger, aber unmittelbarer Empfindung; dann mit vollem, zum geltenden Recht werdenden Bewußtsein. Dabei kam es nur darauf an zu sagen, in welchem Organe dieser Verwaltung nunmehr diese Medicin als einwirkender Theilnehmer eintreten solle. Und Name und Stellung eben dieses Organes sind es, welche zu so viel Unklarheiten Anlaß gegeben haben.

Denn die große Grundlage aller noch unfertigen Verwaltung sowohl unter der Geschlechter- als der ständischen Ordnung in der ganzen germanischen Welt war von Anfang an das, was wir die Verschmelzung der Verwaltung mit der Rechtspflege nennen. Diese „Verschmelzung der Justiz mit der Administration“ dauert wenigstens in Mitteleuropa bis ins neunzehnte Jahrhundert; wir bezeichnen sie, indem wir sagen, das Gericht sei zugleich die Verwaltungsbehörde gewesen, oder es habe zugleich neben der Jurisdiction auch die Polizei gehabt. Die Grundlage dieses Zustandes war das Recht der Grundherren, Gericht und Polizei zugleich innerhalb ihrer Grundherrlichkeit auszuüben; so war diese grundherrliche Gerichtsbarkeit zugleich die polizeiliche Verwaltungsgewalt, die mit der Finanzgewalt verbunden das bildete, was wir das droit seigneurial in Frankreich, die Patrimonialjurisdiction

in Deutschland nennen. Die Hauptfunction dabei war aber aus naheliegenden Gründen immer die gerichtliche. Das Organ derselben hieß bekanntlich das forum, seine Macht die jurisdictio, die Gränze derselben die competentia. In diesem „Forum" war es daher, wo man einerseits die gerichtliche Medicin für das Strafrecht gebrauchen lernte, in welchem aber, da es zugleich das Organ der wenn auch noch rein polizeilichen Verwaltung war, die auf die öffentliche Gesundheit bezüglichen Ordnungen bestimmt werden mußten, für welche man dann allmählig den Bericht und das Gutachten des Berufsarztes zu vernehmen sich gewöhnte. So trat der Berufsarzt wenn auch nur langsam, in zweifacher Weise als regelmäßiges Organ in das „Forum" überhaupt hinein, als ein wenn auch entferntes Glied des Verwaltungsorganismus, dessen noch organisch nicht entwickelter Körper jenes Wort bezeichnete, theils als Sachverständiger für das Urtheil der Rechtspflege, theils als Rath für die Maßregeln des langsam sich bildenden öffentlichen Gesundheitswesens. Und diejenige Verwendung seiner medizinischen Wissenschaft nun, vermöge deren er dieselbe in Gutachten und Rathschlag dem Forum mittheilte, oder daneben im Auftrage des Forums als Polizeibehörde auch wohl öffentliche Untersuchungen anstellte und über dieselben, sei es wegen vorliegender Verbrechen oder sanitärer drohender Gefahren Berichte abstattete, empfing daher ganz naturgemäß den Namen der medicina forensis.

Das ist der Anfang der verwaltungsrechtlichen Stellung der Medicin überhaupt. Und jetzt ist es klar, daß das Wort medicina forensis eine ganz specifische, und zwar historische Bedeutung hat. Es ist erstlich etwas ganz anderes als die médecine légale, die ihrem Umfange nach viel weiter geht, immer aber die Medicin nur zum Gegenstand der Verwaltung macht; es ist auch etwas anderes als unsere gerichtliche Medicin, in welcher die Aufgabe der Arzneiwissenschaft sich strenge auf das gerichtliche Beweisverfahren beschränkt; es ist auch etwas anderes als die medicinische Polizei, welche eigentlich doch nur die Gesundheit schützen will; es ist auch etwas anderes als die sog. Staatsarzneikunde, die aber die Vorstellung von der medicina legalis unklar im Deutschen wiedergibt; es ist auch verschieden vom Gesundheitswesen, in welchem die öffentliche Gesundheit Gegenstand der verwaltenden Thätigkeit wird; es bedeutet überhaupt in der noch ungeschiedenen Weise wie sie immer im Beginn einer Wissenschaft auftritt, die Gesammtheit der öffentlichen Verwendung der ganzen medicinischen Wissenschaft für alle Aufgaben des „forum" innerhalb seiner jurisdictio, sowohl in gerichtlicher als in polizeilicher Beziehung, insofern der Berufsarzt eben von diesem Forum dazu amtlich aufgefordert

wird. Und so bedeutet die medicina forensis dasjenige geschichtliche Stadium in der Entwicklung, in welcher die noch in sich selbst unfertige Verwaltung ihrerseits noch ungeschieden die Medicin sowohl für ihre Rechtsprechung als bei ihren polizeilichen Gesundheitsaufgaben verwendet hat. Und diese Auffassung ist darum so wichtig, weil erst sie die Entwicklung der eigentlich gerichtlichen Medicin verstehen lernt.

Denn jetzt, denken wir, ist das klar worauf es hier ankommt. Das was wir jetzt in wissenschaftlich strenger Form die gerichtliche Medicin nennen, kann erst da ein selbständiges Gebiet werden, wo innerhalb eben jenes Forum sich die beiden großen Functionen desselben, die gerichtliche einerseits und die polizeiliche andererseits selbst zu scheiden beginnen. So lange beide praktisch verschmolzen sind, wird auch praktisch die Stellung des Berufsarztes zugleich gerichtliche Medicin und Gesundheitswesen vertreten, und man wird nur noch überhaupt von dem officium medici publicum reden, ja sogar das privatum des Heilkundigen damit verschmelzen. So wie sie sich jedoch in der Wissenschaft — namentlich seit dem siebenzehnten Jahrhundert — von einander zu trennen beginnen, wird man anfangen auch theoretisch zu begreifen, daß es jetzt ein officium duplex des **Medicus** gebe, bei dem man freilich, weil factisch und rechtlich für die grundherrliche jurisdictio die Polizei mit der Gerichtsbarkeit noch immer verbunden ist, noch keinen Namen für das zweite officium, das Gesundheitswesen, hat, und daher noch immer für beide das Wort medicina forensis gebraucht. Das ist denn der Grund der späteren Unklarheit theils im Wort, theils auch im Begriffe. So wie dagegen die selbständige Staatsverwaltung beginnt, sich mit der Gesundheit zu beschäftigen, wird die gerichtliche Medicin ihr eigenes Gebiet und ihr eigenes Organ bekommen, und die polizeiliche das ihrige, und die Namen und Stellungen des „Gerichtsarztes“ und des „Bezirksarztes“ werden entstehen, bis man sich zur Anerkennung einer eigenen Gesundheitsverwaltung durch die Anerkennung der Gesundheitswissenschaft mit dem Ende des vorigen Jahrhunderts erhebt, und von da an durch die „Medicinische Polizeiwissenschaft“ und die höhere Gesundheitslehre das Sanitätswesen mit Sanitätsrath und Sanitätsgesetzgebung endgültig von der gerichtlichen Medicin als selbständigem Faktor im Beweisverfahren des selbständig gewordenen Gerichtes scheiden lernt.

Das alles nun kann natürlich erst ganz klar werden, wenn man als Corollar dieses historischen Processes, von dem wir ja doch hier nur die Elemente angedeutet haben, zuerst die abgesonderte Geschichte des eigentlichen Gesundheitswesens hinstellt, wie es sich selbst durch die Arbeit der letzten zweihundert Jahre zu einer selbständigen Wissenschaft und

Gestalt herausbildet, so daß in ihr dies Gesundheitswesen zu dem wird, was es an sich ist, ein Theil nicht mehr der Rechtspflege, sondern der Inneren Verwaltung und damit der Staatswissenschaft; — dann dadurch, daß wir einen Blick auf den Träger jener Bewegung, die Theorie und Literatur der gerichtlichen Medicin werfen, was eigentlich der Lehre vom Strafproceß angehört, aber hier doch, wenn auch in unvollkommener Weise versucht werden soll; und endlich, indem man die selbständige Lehre von dem Wesen und der Aufgabe der eigentlichen gerichtlichen Medicin systematisch entwickelt, wofür wir unsererseits nur einige eingehende Bemerkungen zu machen haben, um zu zeigen, wie jetzt diese gerichtliche Medicin nicht etwa bloß formell, sondern auch ihrem Wesen nach ein vollkommen selbständiges, nicht bloß auf Casuistik gebautes wissenschaftliches Gebiet ist.

3) Elemente der Geschichte der gerichtlichen Medicin.

Eines wird nun wohl aus den vorliegenden Andeutungen feststehen, das ist, daß es keine Geschichte der gerichtlichen Medicin für sich gibt, wie man etwa von einer Geschichte des bürgerlichen oder des Strafrechts reden kann. Denn dieser gerichtlichen Medicin fehlt gerade dafür die Hauptgrundlage, irgend eine feste Codification ihres Rechtes, an welche sich dann die historische Entwicklung anschließen könnte. Dazu kommt, daß sie sich erst sehr langsam aus dem ganzen Strafverfahren zur Selbständigkeit herausschält, und schließlich daß sie immer nur den Charakter einer Hülfswissenschaft behalten hat. Daher müssen wir damit beginnen, daß es bisher noch nicht einmal den Versuch einer solchen Geschichte gegeben hat. Das wenige was wir hier zu sagen haben, kann daher nur dadurch Werth bekommen, daß berufene Männer sich einmal ernsthaft dieses Gebietes annehmen mögen.

Das erste nun, worauf wir hinweisen müssen, ist die große Thatsache, daß die ärztliche Function im Gericht, welche wir ganz im allgemeinen als gerichtliche Medicin bezeichnen, erstlich bei den Griechen und Römern überhaupt wenigstens positiv nachweisbar nicht vorkommt, obwohl einzelne Stellen auf etwas ähnliches hindeuten (wir machen u. a. auf l. 4 D. XXIX. 5 aufmerksam: si mulier, quam nihil in utero gestare constabat-mortua u. s. w.) und zwar wesentlich deßhalb, weil es dort kein Untersuchungsprincip gab; daß dieselbe aber bei den Germanen so alt ist wie ihre Rechtsgeschichte und ihre Gesetzgebung überhaupt; wir werden derselben Thatsache bei dem eigentlichen Gesundheitswesen begegnen. Diese gerichtliche Medicin in diesem Sinne begleitet die ganze germanische Rechtsgeschichte und deßhalb hat sie auch

den durchgreifenden Character derselben, daß sie nämlich aus einem an sich ganz gleichen Ursprung in jedem einzelnen Volke eine verschiedene Gestalt entwickelt, so daß nichts verkehrter ist als die leider auch auf diesem Gebiete herrschende Meinung der deutschen Gelehrten, die Rechtsgeschichte Deutschlands für die Rechtsgeschichte der Welt zu halten, und das Rechtsleben der übrigen europäischen Völker entweder gar nicht zu kennen, oder dasselbe notizenhaft dem eigenen Stoffe hinzuzufügen.

Allerdings wird dadurch die Sache dem Umfange nach schwerer, aber dem Inhalte nach leichter; ja wir behaupten daß es ohne diese Grundlage überhaupt keine Rechtsgeschichte Europa's im allgemeinen, keine Rechtsgeschichte des Gesundheitswesens im besondern gibt.

Geht man von diesem Standpunkt aus, so ergeben sich folgende Hauptepochen.

Die erste Gestaltung des Verhältnisses der Heilkundigen ist die, in welcher dieselben vermöge eines besondern Standesrechts den Character einer öffentlichen Stellung überhaupt einnahmen und daher auch schon in den ältesten Volksrechten, aber wie es scheint immer nur gelegentlich zur technischen Beurtheilung des Thatbestandes zugezogen werden. Dafür bildete das ganze Compositionensystem eine Grundlage, deren Bedeutung selbst Wilda in seinem Strafrecht der Germanen nicht herausgehoben hat, und die dennoch, wie wir meinen, bis auf den heutigen Tag so tief eingreifend nachwirkt, daß gerade durch sie die deutsche Strafrechtsgesetzgebung wie die Strafrechtswissenschaft von der französischen und englischen so tief verschieden sind. Die allgemeine Verbindung des Wehrgeldes mit der Verletzung in all ihren verschiedenen Graden, die wir nirgends so klar und exact hervortreten sehen als in den viel gelesenen, aber für die Rechtsgeschichte wenig gebrauchten ältesten angelsächsischen Gesetzen, die Philipps gleichsam entdeckt und Schmid so meisterhaft behandelt hat, zwang nämlich das über die Anwendung des gesetzlich ausgesprochenen werigildum entscheidende Gericht, sich vollkommen über den Thatbestand der Verletzung klar zu sein. So entstand in diesem Begriff die selbständige Grundlage des ganzen Strafprocesses; mit ihm aber gerade bei Verletzungen auch das Bedürfniß, den Umfang und die Causalität eben dieses Thatbestandes schon in der ältesten Zeit objectiv, und zwar durch einen Fachmann festzustellen. Während daher die Lgg. Wisig, die der römischen Gruppe der germanischen Volksrechte angehören, die öffentliche Stellung des Arztes formuliren (L. VI. 2 und 3 und L. IX. 1.) zeigt z. B. die L. Alemanorum schon T. LIX. §. 1, daß der „Medicus" den „Knochen, den er bei Verwundungen herausgelöst vorfindet," vor Gericht vorzeigt, ja

daß er schon „durch zwei Zeugen" beweisen muß, daß er einen solchen Knochen aus der Wunde genommen (quod de ipsa plaga os tulisset). Ist der Schädel bei Verwundungen so verletzt ut medicus cum pinna aut fangone (Zange?) cervellam tangat, so werden XII. sol. gezahlt (c. 6). Ist aber das Gehirn wirklich herausgetreten, ut medicus cum medicamento aut sirico (Charpie) stupavit et postea sanavit, XL sol. (c. 7). Mit Recht bemerkt dabei J. L. W. Schmid: (Zur Gesundheitspflege i. M.-A. Gießen 1872) S. 4: „Ferner ist bei Criminalfällen, die Tödtung von Frauen betreffend, ohne Zweifel ein Arzt zugezogen worden, wenn er auch im Gesetze nicht erwähnt wird, weil nur ein Sachverständiger die nöthige Section vornehmen und die gestellten Fragen beantworten konnte." Man vergl. Lx. sal. S. 75. Lx. Alem. T. XI. L. Bajuvarior. T. VII. c. 18. Dasselbe dürfte aus der Bestrafung von Vergiftungen und Anwendungen von Abortivmitteln folgen, die ja an vielen Stellen ausgesprochen wird z. B. L. Sal. T. 24 und 30. L. Alem. T. XI. Lx. Bajuv. T. VII. c. 19. Allein man muß, meinen wir, dabei noch nicht an ein selbständiges Gutachten eines Sachverständigen denken; der Arzt war noch immer nur Zeuge, und das Volksgericht entschied nach Augenschein. Von diesem letzten Standpunkt geht nun die zweite Epoche aus.

Während nämlich die große Bedeutung des Kanonischen Rechtes für das Strafrecht darin besteht, daß es die kirchliche Strafe der Sühne neben die weltliche der Buße stellt, hat dasselbe im bürgerlichen wie im Strafproceß neben dem Begriff des Thatbestandes, den wir in der ersten Epoche entstehen sehen, das Princip des Beweises siegreich gegen das Gottesurtheil durchgeführt. Die Decretalen stellen unbedingt die Forderung, daß bei Tödtungen stets durch Gutachten ärztlicher Fachmänner nur — peritorum judicio medicorum — die Tödtlichkeit der Wunde festgestellt werden solle (vgl. c. 18 X. de Homicidio, und c. 12 ibid.). Natürlich war die Anwendung lange eine höchst beschränkte und örtliche. Sowie aber allmählig mit dem Verschwinden des Volksgerichtes nicht bloß die Buße beim Blutbann dem Könige zufiel, sondern auch die Untersuchung des Verbrechens, und somit aus dem Anklageprincip allmählig das Untersuchungsprincip sich herausbildete, das wesentlich durch das Kanonische Recht seine Ordnung bekam, kam auch jenes Princip des ärztlichen Gutachtens zur Geltung. Von Deutschland wissen wir von jener Zeit so gut wie nichts; dagegen sehen wir schon hier England und Frankreich sich in ihrem Strafpoceß scheiden. England hielt das alte germanische Recht, daß das „Thing" sich durch eigenen Augenschein überzeugen solle, in der Form fest, die es noch jetzt besitzt und die bei uns zur amtlichen Todtenbeschau geworden ist, indem es den augen-

scheinlichen Thatbestand der Todesursache durch die coroners Jury feststellt, an die sich dann die ärztliche Untersuchung vielleicht schon sehr frühe — vorderhand wissen wir es nicht — angeschlossen hat. In Frankreich dagegen sehen wir schon im dreizehnten Jahrhundert ein dem gewerblichen Zunftsystem nachgebildetes Zunftwesen der cyrurgiens de Paris welche ihren zünftigen Amtseid leisten (Desmazes a. a. O. S. 35 und unten); diese Chirurgiens du Roi müssen wahrscheinlich gleich bei ihrem Entstehen nach dem Princip des Kanonischen Rechts ganz förmliche chirurgische Gutachten gegeben haben, und zwar keineswegs bloß über den Umfang des Thatbestandes, sondern auch über die chirurgische Gefährlichkeit der Wunden. Denn Desmazes, der leider aus seiner anecdotenhaften Behandlungsweise nicht herauskommt, führt doch schon aus den Originalprotocollen des Pariser Chatelets eine ganze Reihe solcher Gutachten, leider nur im Auszuge von S. 11 an auf; seine ältesten Ausgaben sind von 1332; (S. 11: le 31 Juillet 1332 maistre Henri Tristar cirurgien, institué et deputé en lieu de maistre Vailli (nach der Zunftordnung) le mire juré, constate le peril, hors de mort et de mehaing (cf. Littré d. h. nicht lebensgefährliche Verwundung) de Ponie de Candeson, navré d'une plaie à la teste"; Desmazes fügt hinzu „formule prudente et encore de nos jours fort usitée" (S. 16). Es ist kein Zweifel, daß solche Formeln ursprünglich den Charakter von Zunftformeln hatten. Die zünftigen Chirurgen hatten dabei nicht bloß die Pflicht, Anzeige von solchen Verbrechen zu machen, sondern es bildete sich ein förmliches System der Committirung derselben bei jeder Untersuchung heraus; der Bericht derselben hieß der „rapport"; bezeichnende Stelle aus dem Registre du Chatelet bei Desmazes S. 20. „le 20. Sept. 1390: — Sur quoi oy maistre Jean le Comte, cirurgien juré du Roi (offenbar bestallter Gerichtsarzt), qui dist que la plaie faits audit feu Criquetot, en la teste, fut d'une hache, si comme il croit dans sa conscience." — Ein Excerpt von 1392 führt uns schon Hebammen „matronnes jurées" mit Gutachten und förmlichem Bericht über vorgebliche Schwangerschaft auf, ib. S. 20; ein vollständiger, fachmännisch jedoch wie es scheint sehr unvollkommener Bericht von 1681 ib. S. 95—97; dagegen schon eingehende fachmännische Untersuchungen über Vergiftungsprocesse unter Ludw. XIV. 1676—1685 S. 70 ff. Die Wichtigkeit dieser Gutachten rief dann, wie wir glauben, die erste Schrift über die eigentliche gerichtliche Medicin hervor, den „Traité des Rapports von 1575" von Ambroise Paré, den Gründer der Chirurgie in Frankreich; nach Desmazes S. 10 ursprünglich die Form der chirurgischen und wahrscheinlich auch polizeilichen relatio; denn schon 1606 gab Henry IV. seinem Leibarzt, dem Pre-

mirer Médecin „des lettres patentes, par lesquelles il lui confert le droit de nommer deux chirurgiens dans chaque ville, pour faire les rapports des blessés, tués, mutilés et autres" und zwar „à l'exclusion des autres chirurgiens." Desmazes S. 21 aus dem Werk: Chatelet de Paris (Polizei von Paris), nach welchem es S. 163) in Paris und andern Städten médecins crées en titre d'Offices auf Grundlage eines Ed. v. Febr. 1692 gegeben habe, die als amtliche Gerichtsärzte keinen Eid bei ihrem Rapport abzulegen brauchten; alle andern Aerzte wurden jedesmal beeidigt; also offenbar die Wiederholung und Durchführung des Patents von 1606. Daraus entstand die Nothwendigkeit, für diese für die Polizei wie für das Gericht entscheidenden Berichte eine gewisse Norm aufzustellen; so entstanden die Ord. v. 1670—1672, wohl die ersten Gesetzgebungen über die gerichtliche Medicin. Auf diese Weise finden wir dieselbe in Frankreich bereits lange hergestellt und geordnet, ehe man noch den Namen der medicina forensis kannte. An diese demnach ursprünglich rein gerichtlichen Relationes Medicorum schloß sich dann der Gedanke des Fortunatus Fidelis (1601), in dieselben nicht mehr bloß das gerichtliche Moment aufzunehmen, sondern wesentlich die Nothwendigkeit und die Grundlagen einer sanitären Thätigkeit den Obrigkeiten nahe zu legen; davon unten. So ist es geschehen, daß sich bei den romanischen Völkern, namentlich Italien und Frankreich, die Elemente des Gesundheitswesens ursprünglich mit denen der gerichtlichen Medicin verbanden, bis sie erst im achtzehnten Jahrhundert durch die deutsche Wissenschaft selbständig wurden. (S. u.)

Freilich hat sich, wie wir am andren Orte sehen, die französische gerichtliche Medicin aus dieser Verschmelzung auch jetzt noch nicht herausarbeiten können, und die Vorstellung von der Médecine légale beherrscht noch die ganze Auffassung; bezeichnend: Ortolan, Eléments de Droit Pénal, 4. Aufl., Tome I (Paris 1875) S. 15, nachdem er die gerichtliche Medicin als spezielles Hülfsmittel für das Strafrecht erklärt:

„— — La médecine légale, qui considère l'homme, non pas à l'état sain, en sa condition normale, mais dans les altérations que cette condition a pu éprouver; non pas afin de guérir, mais afin de signaler les moyens de prévenir le mal, ou afin de constater le mal, quand il est arrivé. Le pouvoir législatif pour la confection de la loi, le pouvoir exécutif pour l'administration, le pouvoir judiciaire pour la solution des affaires, ont souvent besoin des enseignements de cette science; ce qui devrait conduire, selon nous, à la diviser en ces trois spécialités distinctes." So entstehen ihm: Médecine législative, médecine administrative ou

gouvernementale, et médicine judiciaire. Die Worte sind da; jetzt kommt es nur darauf an, Begriffe zu bilden.

Der Grund, weßhalb sich in Deutschland diese gerichtliche Medicin und noch weniger das Gesundheitswesen entwickeln konnte, war einfach. Es gab wenig Juristen, am wenigsten Criminalisten — und wie hätten sie auch neben der Herrschaft des Sachsen- und Schwabenspiegels, der verschiedenen souverainen Stadtrechte und der meist noch ungeschriebenen Landrechte bestehen können? — und eben so wenig gelehrte Aerzte. So fehlte die erste Bedingung. Ebenso die zweite, ein gesetzliches Strafrecht. Wie damals der Beweis in Straffachen geliefert worden sein mag, davon wissen wir sehr wenig. Das ward zwar etwas anders, als die Stadtärzte auftraten. Wie sich dieselben aber zur gerichtlichen Medicin verhalten haben, das wissen wir eigentlich nicht. Nur ganz einzelne Daten constatiren, daß in Belgien und Holland nach dem Vorgange von Paris in einzelnen Städten „geschworene Meister oder Chirurgi" zuzuziehen waren; s. über Brügge: Allard, Hist. d. l. justice criminelle S. 183; Mittermaier, Strafverfahren II. 46; (anno 1281) Landr. v. Vooren (Holland); Birnbaum, N. Arch. f. Strafr. XIV. 187. Es ist die englische Todtenschau; s. unten. Den Anstoß zur weiteren Entwicklung gab dann allerdings die Const. Crim. Carolina. Aber Deutschland war noch so weit hinter Frankreich zurück, daß während das letztere schon sein organisirtes gerichtliches Medicinalwesen seit Jahrhunderten besaß, die Bambergensis noch gar keine Bestimmung über den ärztlichen Bericht enthält, die Carolina sich aber damit begnügte, im allgemeinen zu wünschen, daß man „eynen oder mer wundärzte" beiziehen solle, mit dem bezeichnenden Zusatze „so man die gehaben und solches geschehen mag". Wenn wir allerdings bei Lammert lesen, wie Deutschland damals zwar der fahrenden sog. Aerzte in Ueberfluß hatte, und daß es trotzdem z. B. noch im Anfange des sechzehnten Jahrhunderts keinen ansässigen, gelehrten Doctor im ganzen Fürstenthum Baireuth gab, so daß man solche Medici erst jedesmal aus Nürnberg, Bamberg, Zwickau holen mußte, so begreift sich freilich ein solcher Artikel der Carolina. Vgl. Lammert a. a. O. S. 238 ff; speciell S. 261. Natürlich mußte es unter solchen Umständen eine Zeitlang dauern, bis sich die gerichtliche Medicin mit dem ärztlichen Gutachten zu irgend einer Bedeutung ausbildete. Sie war eine, von zufälligen Verhältnissen bedingte Nebensache, und wurde als solche behandelt (vgl. Damhouder Praxis rerum criminalium c. 75). Der Mangel aller centralen Gewalt machte eine einheitliche Rechtspflege, und mit ihr eine Ordnung der gerichtlichen Medicin unmöglich. Auch die letztere konnte erst entstehen, als statt des Reiches, das der dreißigjährige Krieg ver-

nichtete, die einzelnen Länder ihre eigene Verwaltung in die Hand nahmen. Diese Epoche beginnt nach dem Westphälischen Frieden, gegen Ende des siebzehnten Jahrhunderts.

Wenn wir nun die Zeit vom Anfange des achtzehnten Jahrhunderts bis zur Gegenwart speciell für die gerichtliche Medicin kurz characterisiren wollen, so zerfällt sie in drei Perioden. In der ersten Periode wird die gerichtliche Medicin zu einem selbständigen Theile der Medicin überhaupt und kommt als solche zur Geltung; sie reicht bis auf das Auftreten Franks. Die zweite Periode enthält den Proceß, in welchem sich die gerichtliche Medicin von der Gesundheitspflege scheidet, ihre erste selbständige Literatur empfängt, aber eigentlich davon ausgeht, daß der Jurist die gerichtliche Medicin zu studiren habe. Die dritte beginnt mit dem Auftreten Caspers, und kehrt die Sache um; ihr Character ist es, dem Mediciner die juristische Bildung der gerichtlichen Medicin beizubringen. Daher ist es denn ganz natürlich, daß die zweite Periode die der systematischen, die dritte die der casuistischen ist.

Der Name, an den sich in der deutschen Wissenschaft das Bewußtsein der Selbständigkeit der gerichtlichen Medicin schließt, bleibt wohl J. Bohn: De officio medici duplici, clinico ac forensi 1704 4⁰., Bohn hat eigentlich weder ein System noch viel Eigenthümliches geliefert; aber er ist der Punkt, auf welchem das was in Frankreich und Italien lange bestand, und was schon P. Zachias in seinen Quaestiones medico-legales 1656 als Gerichtsarzt der Rota Romana schon fünfzig Jahre früher aufgestellt, daß in dem Gutachten des Arztes zuerst und vor allen Dingen ein processualer und mithin gerichtlicher Act von entscheidender Bedeutung liege, der deutschen Literatur zum Bewußtsein kam. Wir würden in Kürze sagen, daß von da an der medicinische Thatbestand an die Stelle des juristischen zu treten anfängt. Darin liegt der Unterschied dieses neuen deutschen Standpunktes gegenüber dem des französischen Rechts, daß der deutsche Richter seit dieser Entstehung der eigentlichen medicina forensis mit ihren amtlichen Gerichtsärzten das Gutachten des Arztes allmählich als entscheidend annimmt; vielleicht auch wohl, um gegenüber dem barbarischen Strafrecht der Carolina die Milderungsgründe in jenem Gutachten zu finden, die ihm seine eigene Wissenschaft nicht zu geben vermochte. Man muß die Strafrechtslehrer dieser Epoche, Carpzow u. A. ansehen, um die Härte des Gesetzes in diesem Kampfe mit der Menschlichkeit sich zur Anschauung zu bringen. Dadurch aber wird die gerichtliche Medicin wichtiger für die Juristen als für die Mediciner; sie wird allmählig wenigstens für einen Theil des Strafrechts in den Vordergrund ge-

drängt. Und als nun Frank das Gesundheitswesen als „Medicinische Polizei" von der entstehenden gerichtlichen Medicin schied, da trennte sich das ganze Gebiet in die zwei großen Theile, die wir jetzt kennen. Während wir die Entwicklung des eigentlichen Gesundheitswesens als unsre eigentliche Aufgabe unten behandeln, sehen wir neben den Handbüchern und Vorlesungen über die medicinische Polizeiwissenschaft die Reihe der Literatur und Vorträge über die eigentliche „gerichtliche Medicin" sich gleich nach Frank entwickeln, wenn auch unter verschiedenen Namen. Wir glauben das Nähere hier den Fachmännern und der Geschichte des Strafprocesses überweisen zu sollen. Aber schon im vorigen Jahrhundert erscheinen Hallers Vorlesungen über gerichtliche Arznei 1784, und noch in Verbindung mit der medicinischen Polizei J. D. Metzgers „Handbuch der Staatsarzneykunde, enthaltend die medicinische Polizei und gerichtliche Arzneiwissenschaft. Züllichau 1787, 8⁰." (das von Mittermaier in Feuerbachs Peinl. R. S. 25 13. Ausg. 1840 [falsch?] cit. Werk von Metzger ist mir unbekannt geblieben); nach ihm vor allem Mende, Handbuch der gerichtlichen Medicin, 1819—29, der auf seinem Gebiete ganz nach Frank'scher gründlicher und historischer Weise, aber etwas systemlos arbeitet; neben Mende dann A. Henke, Lehrbuch der gerichtlichen Medicin, Berl. 1812. 1. Aufl., 12. mit Nachträgen von Bergmann 1831, der Makeldey der gerichtlichen Medicin, kurz, klar, für den Dienst genügend, ohne chemische, mikroskopische und sociale Anklänge; seinen Nachfolger Bergmann, Lehrb. d. Med. forensis 1846 schon „mit Rücksicht auf öff. mündliches Verfahren und Schwurgerichte; Schauenstein Lehrb. der ger. Medicin u. a. m. Cf. auch die Lit. bei Mittermaier a. a. O., die jener Richtung angehört; dazu E. C. J. v. Seibold, Lehrb. d. gerichtlichen Medicin 1847. Dabei ging dann naturgemäß die Strenge der juristischen Auffassung in den Händen der anatomischen und physiologischen Begriffe vielfach gründlich verloren, so daß sogar Abegg im „Gerichtssaal" 1851, B. 1. 113 der gerichtlichen Medicin überhaupt den Character einer Wissenschaft in seinem Unmuthe über die rein medicinische Beschränkung derselben absprechen konnte. s. Zachariä Handb. d. deutschen Strafprocesses, Göttingen 1861 1. B. S. 31; dazu Mittermaier im Arch. d. Bair. Rechts 1845, ohne daß damit viel gewonnen worden wäre. Einen wesentlich anderen Weg hat nun Casper mit seinem Practischen Handbuch der gerichtlichen Medicin betreten 2. B. 1857, 1858. Während die ganze frühere Literatur den medicinischen Thatbestand und seine Formulirung für den Juristen und seinen Urtheilsspruch zum Grunde legte, und mithin aus Tod und Verwundungen, Gift und Schwangerschaftslehre juristische Begriffe zu formuliren suchte, legt Caspar das Gesetz selbst in seinem

Text zum Grund, und seine Arbeit ist die Zusammenstellung der medicinisch-physiologischen Casuistik unter die von ihm angeführten Paragraphen; er hat die Basis der gerichtlichen Medicin aus der medicinischen Wissenschaft in die Gesetzgebung verlegt, und für ihn und seine Nachfolger, namentlich Hofmann, Lehrb. d. gerichtl. Medicin (für. Oesterreich), 1881, gibt es fast nur so weit noch eine gerichtliche Medicin, als die Gesetzesstellen, jede für sich, eine ärztliche Frage veranlassen. Für ihn ist jetzt der Mediciner Jurist, wie in der alten medicina forensis der Jurist Mediciner sein sollte. Als einen Fortschritt müssen wir es signalisiren, daß Börner a. a. O. nicht bloß die betr. Gesetze im Zusammenhang aufführt, sondern auch die Civilproceßordnung aufgenommen hat. Es ist kein Zweifel, daß diese Richtung ihren ganzen Werth bekommen wird, wenn sich die Strafproceßlehre entschließt, ihrerseits dieselbe in ihrer großen Aufgabe durch systematische Behandlung im Strafproceß zu verwerthen. Der Nachfolger der Methode von Casper in Frankreich ist vor allem A. Devergie: médecine légale 1852. 3 vol.

Dürfen wir jetzt zum Schluß versuchen, unsere Anschauung über die Lösung eines Theiles dieser Aufgabe für Juristen und Mediciner hier anzuschließen? —

4) Das System der gerichtlichen Medicin.

(Die bürgerlich rechtliche und die strafrechtliche medicina forensis.)

a) Die juristischen Elemente für die Aufgabe der gerichtlichen Medicin in der Rechtspflege überhaupt.

(Allgemeiner Theil derselben.)

Auch die gerichtliche Medicin muß wie jeder Theil der Rechtswissenschaft von dem obersten Grundsatze ausgehen, daß es kein Recht zwischen rein natürlichen Dingen und kein Recht zwischen der Persönlichkeit und der reinen Natur gibt. Alles Recht enthält nur die Unverletzlichkeit der Lebenssphäre einer Persönlichkeit für den zur That werdenden Willen der anderen.

Dieses Wollen und Thun, soweit es das ganze Leben des einen Menschen als Gegenstand der Selbstbestimmung des andern setzt, empfängt nun zwar sein Princip aus dem Wesen der Persönlichkeit, sein System dagegen nicht durch den Begriff des Rechts, der stets als Unverletzlichkeit des persönlichen Daseins in allen seinen Formen und Stadien derselbe ist, sondern erst durch die Besonderheit eben dieser Formen und Verhältnisse des persönlichen Lebens. Das Recht hat

seinerseits nur die Aufgabe, für diese Lebensverhältnisse diejenige Gränze zu bestimmen, bei welcher diese Unverletzlichkeit beginnt. Dadurch gewinnt jedes menschliche Verhältniß in der Hand des Rechts seine feste Gestalt, und wir sagen daher, daß durch die Rechtswissenschaft aus jedem Lebensbegriff ein Rechtsbegriff werde.

Indem wir nun alle weiteren Mittelglieder der Darstellung hier übergehen, gelangen wir zu dem an sich einfachen Satze, der zunächst die Stellung der gerichtlichen Medicin in der Rechtslehre enthält.

Jene Lebensverhältnisse der Menschen nämlich, insofern sie aus dem thätigen Wesen der Persönlichkeit hervorgehen, scheiden sich in drei große Gebiete.

In dem ersten steht der Einzelne nur dem Einzelnen gegenüber, und das Verhältniß der Einzelnen zu einander, als durch den freien Willen derselben bedingt, fassen wir am besten unter dem Namen des wirthschaftlichen Verkehres zusammen, der auf den Begriffen von Gut, Werth und Eigenthum beruht. Das für diesen wirthschaftlichen Verkehr sich erzeugende Recht ist das bürgerliche Recht.

In dem zweiten tritt die bewußte That des Einen als Verletzung der Lebenssphäre des Anderen, bald des anderen Einzelnen, bald der Gemeinschaft auf. Eine solche That ist ein Verbrechen, und die Gesammtheit des Rechts des Verbrechens — natürlich im weitesten Sinn — bildet das Strafrecht.

In der dritten Gruppe erscheint der Einzelne als ein organisches Glied dieser, selbst zur Persönlichkeit mit persönlichem Organismus, persönlichem Wollen und Thun werdenden Gemeinschaft, und die Rechtsverhältnisse, welche sich daraus zwischen der einzelnen und der allgemeinen Persönlichkeit ergeben, fassen wir zusammen als das öffentliche Recht, das wieder Verfassungs- und Verwaltungsrecht ist. Innerhalb des letzteren entsteht dann das Verwaltungsrecht der öffentlichen Gesundheit als derjenige Theil des letzteren, der das durch Wesen und Werth der öffentlichen Gesundheit für den thätigen Willen des Einzelnen geltende Recht enthält.

Nun ist es klar, daß in Beziehung auf Medicin wie auf Gesundheitslehre die beiden ersten Theile sich wesentlich von dem letzteren unterscheiden. Das öffentliche Recht überhaupt und so auch das öffentliche Gesundheitsrecht entstehen nicht durch den thätigen Willen des Einzelnen, wie im bürgerlichen und Strafrecht, und hängen daher auch nicht ab von jenem Lebensproceß, welcher im Einzelnen aus dem Willen die That und ihre Folgen erzeugt, die dann zum Rechte werden, sondern es ist gesetzt durch den einseitigen Willen der Gemeinschaft, und fordert die Unterordnung des Einzelnen unter diesen, in Verfassung und Verwal-

tung erscheinenden Staatswillen. Von ihm werden wir gleich reden. Im bürgerlichen und Strafrecht dagegen formulirt alles Recht stets die Folgen der Handlung — der als äußerlich dauernd erkennbaren That — zu einem für den Handelnden geltenden Rechtsverhältniß. Da nun aber, wie gesagt, die Voraussetzung aller That zuerst das Dasein der Persönlichkeit, dann ihre Selbstbestimmung in ihrem Willen und endlich die wirkliche Erscheinung des letzteren in der Handlung ist, so ist im bürgerlichen wie im Strafrecht die Bedingung aller für eine solche Handlung eines Einzelnen entstehenden Rechtsstaats zuerst das Dasein der Person, und dann das Vorhandensein der Causalität zwischen ihrer Selbstbestimmung und ihrer Handlung. Das bürgerliche und Strafrecht fordern daher, damit das Recht für eine wirthschaftliche Güter- oder Werthbewegung zwischen den Einzelnen, oder für eine Verletzung des einen durch den andern gesetzt werden könne, die Gewißheit daß erstlich eine Persönlichkeit, und zweitens die Causalität zwischen der gegebenen Thatsache, welche letztere als juristischer Begriff der „objective Thatbestand" heißt, und der Willensbestimmung des Einzelnen, die man den „subjectiven Thatbestand" nennt, wirklich vorhanden und klar erkannt sei.

Nun ist es wohl vollkommen klar, daß bei allen Untersuchungen sowohl das Dasein einer Persönlichkeit als auch jene ursachliche Verbindung zwischen Wille und Thatbestand in vielen und sehr ernsten Fällen sehr zweifelhaft sein können. Dieser Zweifel wird stets dadurch entstehen, daß auf das Dasein der Persönlichkeit wie auf ihre Selbstbestimmung, und endlich auf den Erfolg ihrer Handlung — eben jenen objectiven Thatbestand — natürliche Faktoren theils organisch theils unorganisch einwirken, deren allgemeine Kenntniß wie ihre Beurtheilung im einzelnen Falle eine wissenschaftliche Bildung voraussetzen, welche nicht durch sinnliche Empfindung ersetzt werden kann. In diesem Sinne werden nun wieder selbständige Rechtsbegriffe aus jenen wissenschaftlich bestimmten Lebensverhältnissen gebildet.

Der erste ist der Begriff der Person. Die Person kann nicht ohne Leben gedacht werden. Das Dasein der Persönlichkeit heißt daher als Rechtsbegriff die „Lebensfähigkeit". Es ergibt sich damit, daß für alles Recht die Beurtheilung eben dieser Lebensfähigkeit eine Aufgabe nicht mehr des Richters, sondern des wissenschaftlich gebildeten Fachmannes, des Arztes ist; und zwar auch mit ihren bekannten Modificationen, der Lehre vom Fötus, der Frage nach Hermaphroditen u. a. m.

Ebenso gewiß ist es, daß bei der Gewalt, welche die nichtpersönlichen organischen oder elementaren Kräfte über den Menschen haben, auch der Causalnexus zwischen der Selbstbestimmung und einem gegebenen Thatbestande keineswegs immer durch den Augenschein, sondern

erst durch wissenschaftliches Verständniß des Verhältnisses jener unpersönlichen Kräfte zur Function des Wollens vollständig beurtheilt werden kann. Jenen Causalnexus nun nennen wir, als die Annahme daß die bestimmte Persönlichkeit durch ihre Selbstbestimmung die Ursache der Erscheinung gewesen, oder den Thatbestand durch ihre That erzeugt habe, die Zurechnungsfähigkeit. Es ergibt sich daher als zweite große Voraussetzung für die Anwendung des Rechtes auf jeden Thatbestand — im weitesten Sinne des Wortes genommen als Erscheinung der Handlung des Einzelnen an der Lebenssphäre des anderen — daß bei entstehender Ungewißheit über jenen Causalnexus zwischen Selbstbestimmung und Thatbestand nur die Wissenschaft statt des Augenscheines und der subjectiven Meinung über die Zurechnungsfähigkeit entscheiden kann.

Drittens endlich umfaßt die aus der That hervorgehende Folge stets eine Reihe von Erscheinungen, die nicht der Persönlichkeit angehören, und daher auch für sie kein Recht bilden. Am klarsten ist das gerade in der ärztlichen Wissenschaft. Die dritte Voraussetzung der Anwendung alles Rechts ist daher die Bestimmung dessen, was im Thatbestande der That der Persönlichkeit angehört, was nicht; und das ist die Causalität der Handlung, welche eben in diesem Sinne den objectiven und subjectiven Thatbestand, die Begriffe von species facti, dolus und culpa aufstellt und scheidet.

Und hier ist nun der Punkt, wo unsere Auffassung — vielleicht nur dem Namen nach — sich von der der gerichtlichen Medicin unterscheidet. Aus den eben angedeuteten Gründen ergibt sich nämlich, daß die Frage nach dem Dasein und Leben der Person wie die nach dem objectiven Thatbestande und der Gränze des persönlichen Elements in ihm allerdings von der eigentlich ärztlichen Wissenschaft, die Frage nach der Causalität der freien Willensbestimmung in der erscheinenden Handlung oder die Zurechnungsfähigkeit von der Gesundheitslehre zu untersuchen und zu entscheiden ist. Daß derselbe Arzt als Gesundheitslehrer beides zugleich begutachten kann, ist natürlich gewiß. Die obige Aufstellung wäre aber werthlos, wenn nicht jede von beiden Functionen einen wesentlich anderen Ausgangspunkt hätte. Das wird sich sogleich auch für die Praxis ergeben. Gemeinsam für beide steht aber zunächst fest, daß sie dem Richter die erste Voraussetzung seiner Rechtsprechung geben, da er selber das Urtheil über jene beiden Bedingungen unter Umständen nicht fällen kann; und indem sie das auf Aufforderung des Richters, eventuell der Parteien nach den Regeln des Verfahrens thun, fassen wir beide Functionen, hier noch für ihren formalen Begriff ungeschieden, zusammen als die gerichtliche Medicin.

Es leuchtet dabei ein, daß diese Fachurtheile nicht etwa auf den Gerichtsarzt beschränkt sind, der nur die amtliche Verpflichtung hat sie zu vollziehen, sondern daß jeder Berufsarzt solche Acte der gerichtlichen Medicin vollziehen kann. Insofern daher der Arzt, der nicht Gerichtsarzt ist, dazu vom Gerichte oder von den Parteien aufgefordert wird, ist er ein „Sachverständiger", wie wir oben gesagt, und steht nun unter allen Regeln, welche der Proceß für Sachverständige in Beziehung auf Zulassung, Recusation, Form seines Gutachtens u. s. w. aufstellt. — Es ist nicht richtig, daß die bisherigen Bearbeitungen der gerichtlichen Medicin diese allgemeinen Grundlagen für die Stellung der gerichtlichen Medicin in der Rechtspflege weglassen. Dieselben müßten vielmehr die Einleitung und Grundlage sein, schon um das Verhältniß des Gerichtsarztes zum Berufsarzt zu scheiden, der als bürgerlicher Sachverständiger hier neben dem amtlichen auftritt.

Dadurch nun, wie wir meinen, erscheint die Lehre von der processualen Stellung der ärztlichen Sachverständigen als der allgemeine Theil der gerichtlichen Medicin. Die Hauptpunkte dafür sind folgende:

Sowie der Arzt den amtlichen Fachmann für den amtlichen Richter bildet, und mithin aus dem Berufsarzt der Gerichtsarzt wird, hat derselbe ärztlich als Fachmann und Sachverständiger nur auf Verlangen des Gerichts, und daher zunächst nur nach den vom Gerichte selbst vorgelegten Fragen sein Gutachten abzugeben, wobei unter dem „Gericht" hier auch die Ankläger und Beklagten zu verstehen sind. Indeß ist er auf diese Fragen nicht formell beschränkt, und kann es natürlich nicht sein.

Zweitens hat derselbe über nichts einen Ausspruch zu thun, als über den Thatbestand der ihm vorgelegt wird, und dann über die Ursachen, aus denen derselbe hervorgegangen ist, wobei der natürliche Ausgangspunkt für ihn stets in der Frage bestehen muß, ob der betreffende Thatbestand — wie Tod oder Verletzung — aus persönlicher That oder unpersönlichen Ursachen entstanden ist.

Dabei liegt nun wohl schon hier nahe, daß auf diesem Punkte die Anknüpfung an das neueste Gebiet der gerichtlichen Medicin gegeben ist. Denn eben jene persönliche That besteht aus den zwei Elementen der freien Selbstbestimmung und der Verwirklichung derselben an den Objecten. Sowie sich daher die Untersuchung des Arztes auf das Gebiet der Freiheit in der Selbstbestimmung begibt, eröffnet sich eine von der ursprünglichen sehr verschiedene Aufgabe, welche wir jedoch erst unten characterisiren können.

Bleiben wir dagegen zunächst bei dem rein formellen Theil der neu entstehenden, aber in ihren großen historischen Grundlagen bereits sich

klar entfaltenden gerichtlichen Medicin, so ist der dritte dahin gehörige Punkt, daß die fachmännische Thätigkeit des Arztes sich an die formalen Ordnungen des Processes überhaupt zu binden und sich denselben zu unterwerfen hat. Oder daß alle processualen Bestimmungen über Natur, Berechtigung, Zulassung und Zurückweisung für die processualen Fachaussprüche auch für ihn zu gelten haben.

Dieses nun bildet gleichsam den allgemeinen Theil der gerichtlichen Medicin, den man in Uebereinstimmung mit der Jurisprudenz aller Behandlung des gerichtlichen Medicinalwesens voraussenden sollte.

Der besondere Theil der gerichtlichen Medicin entsteht nun durch den von uns oben angegebenen Unterschied des bürgerlichen und des peinlichen Rechts. Es leuchtet ein, daß dadurch die Aufgabe derselben nicht mehr eine einfache, sondern eine doppelte ist.

Wir müssen gestehen, daß diese wesentliche Unterscheidung den uns vorliegenden Behandlungen der gerichtlichen Medicin fehlt. Wenn man sich das vergegenwärtigt, was wir über die Geschichte und Entstehung der gerichtlichen Medicin gesagt haben, so erklärt sich dieser wesentliche Mangel allerdings als eine sehr verständliche historische Consequenz.

Dennoch ist jene Unterscheidung keineswegs eine bloß formale, sondern die ganze Stellung der gerichtlichen Medicin und ihrer Aufgaben wird eine wesentlich verschiedene, je nachdem sie eine bürgerlichrechtliche oder eine strafrechtliche ist.

Nun können wir natürlich hier nicht ein ausgearbeitetes System der gerichtlichen Medicin nach beiden Gebieten aufstellen, und überlassen das berufenen Kennern. Aber indem wir jenen Unterschied so entschieden als Voraussetzung der weiteren systematischen Entwicklung derselben betonen, dürfen wir doch hier die Punkte angeben, welche das Wesen jenes Unterschieds zunächst für die Jurisprudenz enthalten.

b) Die civilgerichtliche Medicin, ihr Princip und ihr Gebiet.

(Besonderer Theil. a.)

Das bürgerliche Recht nämlich geht bei seinem Beweis davon aus, daß der Richter die von der Klage aufgestellten Thatsachen als wahr annehmen muß, sowie er sie mit seiner äußeren Erkenntniß als vorhanden und sich in ihrem äußeren Zusammenhange nicht widersprechend findet. Er hat als Richter in diesem Falle keinen Zweifel, sondern dieser Zweifel kann ihm erst durch den Widerspruch des Beklagten entstehen, der zu diesem Ende gleichfalls seine Thatsachen aufstellt. Dieses Princip alles bürgerlichen Rechtsverfahrens hat seinen guten Grund. Denn

natürlich gehören alle diese Thatsachen im bürgerlichen Rechte nur dem wirthschaftlichen Verkehre an. Der Begriff des wirthschaftlichen Verkehrs aber setzt an und für sich das Vorhandensein einer lebensfähigen Persönlichkeit und der wirthschaftlichen Zurechnungsfähigkeit voraus, da ohne beide überhaupt kein Verkehrsact — der Thatbestand des civilrechtlichen Streites — denkbar ist. Der Richter kann daher im bürgerlichen Proceß grundsätzlich in Beziehung auf die einzelnen ihm vorgelegten Acte des Verkehrsverhältnisses, wie etwa beim Kauf, Testament u. s. w., an jenen beiden Voraussetzungen nicht zweifeln; er nimmt beide als vollkommen gegeben an; sie sind eine s. g. praesumptio juris et de jure, und sein Urtheil über die aus jenem Thatbestande folgenden Rechtsverhältnisse begründet sich stets auf die Gewißheit sowohl des Vorhandenseins einer lebensfähigen Person als auf ihrer freien Selbstbestimmung. Nun ist natürlich bei jedem wirthschaftlichen Verkehrsact beides möglicherweise nicht vorhanden, obwohl es die Voraussetzung der rechtlichen Gültigkeit des vorgenommenen Actes und seiner Folgen bildet. Kann daher die Partei beweisen, daß jene Präsumtionen nicht vorhanden waren, so wird durch diesen Beweis der nichtvorhandenen Person oder der Unfähigkeit ihrer Selbstbestimmung der Verkehrsact selbst ungültig. Damit ergibt sich, daß die Untersuchung über Dasein, Lebensfähigkeit oder Zurechnungsfähigkeit einer Person stets nur als Beweis der Einrede gegen das Recht eines bestehenden wirthschaftlichen Zustandes auftreten, und daher niemals Sache des Richters sein kann. Es ergibt sich ferner, daß, da der Verkehr unbedingt auf der vom Richter im Voraus angenommenen Voraussetzung des Daseins, der Lebensfähigkeit und Zurechnungsfähigkeit der Person beruht, der Beweis, daß diese Voraussetzungen für den betreffenden Verkehrsact nicht da waren, niemals auf einer bloßen Wahrscheinlichkeit beruhen darf, sondern die thatsächliche Gewißheit enthalten muß, und daß erst diese äußere Gewißheit fähig ist, die juristischen Consequenzen der sonstigen äußerlichen Beweismittel — Behauptungen, Eid, Urkunde, Zeugenaussage u. s. w. — aufzuheben. Soll nun die medicinische Wissenschaft im bürgerlichen Processe als Beweismittel für die Behauptung der Nichtlebensfähigkeit oder der Nichtzurechnungsfähigkeit oder umgekehrt gebraucht werden, so kann sie nur dann diesen Beweis herstellen, wenn sie ihre eigene Auffassung selbst wieder auf äußerliche und nachweisbare Thatsachen stützt, welche nach den processualen Beweisregeln ihrerseits selbst bewiesen sein müssen, ehe die Auffassung der gerichtlichen Medicin für den Richter im bürgerlichen Proceß beweisende Kraft empfängt. Das sind die beiden leitenden Grundsätze für die processuale Aufgabe derselben im bürgerlichen Proceß. Wir fassen sie zusammen.

Die Verwendung der gerichtlichen Medicin im bürgerlichen Proceß ist niemals Sache des Richters, sondern immer der Partei, und ihr Inhalt darf nie die Aufstellung einer aus der bloßen Natur physiologischer Kräfte hergeleitete Wahrscheinlichkeit sein, sondern hat nur dann processualen Werth, wenn das worauf sie ihr Gutachten begründet, selbst aus Thatsachen besteht, die wiederum nach den Regeln des bürgerlichen Processes bewiesen worden sind.

Nun wäre es die Aufgabe der Theorie der civilgerichtlichen Medicin, nach den Elementen der Stellung von Sachkundigen im Proceß die Elemente der Beweistheorie, und endlich diejenigen medicinischen Thatsachen zu behandeln, welche man für bürgerliche gerichtsärztliche Gutachten als processualisch beweisbare Dinge gebrauchen kann, um dem Gutachten beweisende Kraft zu geben, wie es im rein ärztlichen Sinne ja schon jetzt für die strafgerichtlichen Gutachten geschieht. Das würde dann den allgemeinen Theil dieses ersten Gebietes der gerichtlichen Medicin bilden. Der besondere Theil würde dann die einzelnen Fälle behandeln, in denen Lebens- oder Zurechnungsfähigkeit die Grundlage des gerichtlichen Urtheils in bürgerlichen Rechtssachen regeln. Wir gehen darauf nicht ein; es ist klar, daß hier die Lehre vom Fötus, vom Beweise der lebendigen Geburt, von der Dauer der Schwangerschaft, und von der bürgerlichen Unzurechnungsfähigkeit — denn wie gesagt wird die Zurechnungsfähigkeit vorausgesetzt donec probetur contrarium — den ersten Theil bilden, wobei die letzteren Beweise wieder die allgemeine Unzurechnungsfähigkeit durch den Beweis geistiger Schwäche (Irrsinn, Altersschwäche, andere Unfähigkeiten) als juristische Nullität vermögensrechtlicher Acte, und die besondere für den einzelnen Act (Trunkenheit, andere Gründe) zu umfassen hatten. Daß die gerichtliche Medicin den zweiten mit jedem Tage wichtiger werdenden Theil nicht zum Gegenstande besonderer Erörterung gemacht hat, entbehrt sogar die tägliche Praxis schmerzlich. Wir meinen die Stellung des Arztes und seines Pareres zu dem Versicherungswesen. Es wird allmählig unabweisbar, hierüber ein eingehendes Gesetz zu verfassen, das außerordentlich heilsam wirken würde, namentlich da wo die Aussage des Arztes, wie im österreichischen Proceß, nur als die eines Zeugen gilt, und der Zeugenbeweis erst durch zwei Zeugen als geliefert erscheint. Wie ist es denkbar, daß der Arzt bei seinem Parere über die Aufnahme des Gesundheitsstandes, oder der Krankheit, oder der Todesart, einen zweiten Zeugen haben könne? Hat er ihn, so kann derselbe ja doch nur bestätigen daß der Arzt in Folge seiner beruflichen Beobachtung ihm dieses oder jenes gesagt habe, daß er also die zu beweisende Thatsache selbst nicht kenne. Oder will man jedesmal, was ja in vielen

Fällen direct unmöglich ist, zwei Aerzte fordern? In jedem Falle scheint festzustehen, daß die bürgerlich-rechtliche Medicin nicht bloß theoretisch, sondern auch praktisch ein eben so wichtiges Bedürfniß ist wie die strafrechtliche. Sie wird bald genug einen selbständigen Theil der medicina forensis bilden.

Wesentlich von ihr verschieden ist nun in Princip und Verfahren die strafrechtliche, gerichtliche Medicin.

c) Die strafgerichtliche Medicin und die Frage der Zurechnungsfähigkeit.

(Besonderer Theil. b.)

Nachdem das Gebiet der strafrechtlichen gerichtlichen Medicin so eingehend von der Literatur behandelt worden ist, werden wir uns hier nur auf ihre allgemeine Characterisirung beschränken, die gegenüber der bürgerlichen jetzt sehr einfach ist.

Alle strafgerichtliche Medicin nämlich hat natürlich stets nur dieselben Aufgaben im allgemeinen, welche auch die civilgerichtliche Medicin hat. Sie hat Dasein und Lebensfähigkeit der Person, ihre Zurechnungsfähigkeit und den causalen strafrechtlichen Thatbestand zu constatiren. Es ist Sache des Gerichts oder der Partei, bestimmte Fragen zu stellen, und Sache der ärztlichen Wissenschaft, diese Fragen zu beantworten. Bei der äußerst genauen und eindringenden Bearbeitung, welche gerade diese Punkte erfahren haben, kann es durchaus nicht unsere Sache sein, hierauf weiter einzugehen. Die strafgerichtliche Medicin ist im wesentlichen schon jetzt, was die civilgerichtliche gleichfalls sein sollte, eine mit eben so viel Ernst als Umsicht behandelte Wissenschaft.

Dennoch dürfen wir über den Hauptpunkt in derselben vom Standpunkte der Rechtspflege aus hier eine Bemerkung machen.

Bekanntlich ist das eigentlich fragliche Gebiet in der strafgerichtlichen Medicin die Zurechnungsfähigkeit, die Causalität zwischen der Selbstbestimmung und dem strafrechtlichen Thatbestande. Es ist Sache der Gesetzgebung, diesen Thatbestand möglichst genau zu bestimmen, und es muß als ein großer Fortschritt anerkannt werden, daß die meisten Bearbeitungen der strafgerichtlichen Medicin stets den Wortlaut der Gesetze anführen, welche eben diesen Thatbestand — die Thatsachen, welche auf die persönliche That zurückgeführt werden können — bestimmen. Allein über Wesen und Gränze der Zurechnungsfähigkeit fehlen gesetzliche, ausreichende Vorschriften.

Nun ist es im Unterschiede von der civilgerichtlichen Medicin Grundsatz, daß es für die Zurechnungsfähigkeit in Strafsachen keine

Präsumtion des Richters gibt, und daß er daher, sowie ihm ein Zweifel darüber entsteht, ein Urtheil des Sachverständigen gerade über diese Zurechnungsfähigkeit als Grundlage seines Ausspruchs fordern muß. Es ist hinreichend bekannt und natürlich, daß aus vielen Gründen die Hauptaufgabe der gerichtlichen Medicin in neuester Zeit gerade auf dieses Gebiet hinübergedrängt und daß daher das Urtheil des Arztes für das des Richters geradezu das entscheidende geworden ist. Denn schließlich ist der Richter sogar gesetzlich verpflichtet, dieses Urtheil als maßgebend anzuerkennen.

Da nun aber der Begriff der Causalität im allgemeinen und der der Zurechnungsfähigkeit im besonderen, auch da, wo man mit gutem Recht die letztere, was keineswegs in der betreffenden Bearbeitung genug festgehalten wird, wieder in die allgemeine und die zeitliche oder besondere für den einzelnen Thatbestand scheidet, schon begrifflich, noch mehr aber gesetzlich, als objective Thatsache sehr schwer festzustellen ist, so wird der Ausspruch des Arztes über diese Zurechnungsfähigkeit, oder sein Ausspruch, daß eine That aus der freien Selbstbestimmung einer bekannten Person hervorgegangen und der bestimmte Wille, der dieselbe erzeugt hat, nicht durch elementare oder physiologische Kräfte äußerlich gebildet und gestaltet worden sei, in dem Grade mehr auf den rein subjectiven Anschauungen des Arztes beruhen, in welchem die Wissenschaft sich gezwungen sieht, den beständigen und zum Theil unwiderstehlichen Einfluß des physiologischen Lebens auf die Selbstbestimmung anzuerkennen. Es ist kein Zweifel, daß in der neuen Gestalt der Wissenschaft der Reichthum der Schöpfung in der Bewegung der Moleküle die freie That in der physiologischen Nervenerregung untergehen zu lassen im Begriff ist.

Es ist ferner kein Zweifel, daß es in dem Augenblicke wo sich dies vollzieht, überhaupt kein Verbrechen und keine Strafe mehr geben kann, weil es dann keine Zurechnung mehr gibt. Und wo nun wie in neuester Zeit auch die Physiologie der gesellschaftlichen Krankheiten hinzutritt, da wird dem Begriffe des Unrechts und dem Rechte der Strafe auch der letzte Boden entzogen.

Endlich ist es gewiß, daß, da diese Frage eine streng wissenschaftliche und die Beantwortung derselben damit eine absolut freie für jeden Einzelnen ist, jeder Arzt sich auch für sein Gutachten im Falle eines verbrecherischen Thatbestandes auf den rein physiologischen Standpunkt stellen und ohne besondere Schwierigkeit die Zurechnung wissenschaftlich leugnen kann.

Nun aber hat der Richter dem Gutachten des Sachverständigen gemäß sein Urtheil zu geben. Und es ist vermöge jener Grundsätze

daher eine kaum zu bestreitende Thatsache, daß wenn jene Auffassungen gültig werden, kein Arzt mehr das Dasein eines Verbrechens anerkennen kann. Jedenfalls ist es, abgesehen von diesem extremen Fall, gewiß, daß das Gutachten des Arztes über die Zurechnungsfähigkeit und mithin über die Strafbarkeit in entscheidender Weise von seiner wissenschaftlichen Richtung in jenen großen Fragen schon jetzt abhängt. Eine wissenschaftliche Richtung aber ist uncontrolirbar. Nun nützt es nichts zu behaupten, daß nicht auch der Arzt Interessen haben könne. Ganz abgesehen also davon, ob jene Richtung falsch oder richtig ist, folgt aus dem obigen, daß es vermöge der vollkommen unbeschränkten Freiheit des Arztes in seiner Grundanschauung über die Causalität der That ebenso vollkommen möglich ist, daß sich wenigstens der Ausspruch desselben in jedem einzelnen Falle nach den Interessen des Arztes richten könne. Und da nun der Richter diesem Ausspruch folgen muß, so ist das was wir Recht und Rechtspflege nennen, auf diese Weise in beständiger Gefahr, entweder den Interessen des Sachverständigen oder der Souveränetät jeder individuellen ärztlichen Anschauung geopfert zu werden.

Es würde sich empfehlen, wenn neben den psychologischen Untersuchungen der Zurechnungsfähigkeit in der strafgerichtlichen Medicin diese Gesichtspunkte gehörig gewürdigt würden.

Und gerade aus diesem Grunde halten wir daran fest, daß der Arzt in seiner gerichtlichen Function die Elemente der Gesundheitslehre von denen der Heilkunde strenge scheiden muß; denn, und das ist unsere Anschauung, die uns bisher durch die Theorie der Medicin nur hat befestigt werden können: die juristische Zurechnungsfähigkeit ist die medicinische Gesundheit, und darum muß ich, um die Unzurechnungsfähigkeit zu behaupten, die Krankheit objectiv zu beweisen im Stande sein.

Steht dies fest, so ist auch die Frage erledigt, ob denn das ärztliche Urtheil über die Zurechnungsfähigkeit bloß der darwinistischen oder socialistischen Grundanschauung anheim gegeben, oder durch eine gesetzliche Ordnung für die Bildung jenes ärztlichen Urtheils und seiner Berechtigung aufgestellt werden solle.

Es ist selbstverständlich, daß jeder Jurist das letztere wenigstens als Forderung an die gerichtliche Medicin stellen wird.

Deßhalb mag es uns verstattet sein, demjenigen hier ganz kurz Ausdruck zu geben, was wir als das auf diesem Gebiete für die Rechtspflege Erreichbare und Nothwendige ansehen.

Mit dem allgemeinen Satze, daß die freie Willensbestimmung der Persönlichkeit elementaren und psychologischen Faktoren unterliege, ist überhaupt kein wissenschaftlicher Satz ausgesprochen. Wissenschaft ist

die Erkenntniß der Causalität in der einzelnen, bestimmten Erscheinung; daß die Dinge der Welt sich überhaupt untereinander bedingen, erkennen wir auch ohne Wissenschaft.

Nun hat die ärztliche Wissenschaft zwei Wege, die Causalität zwischen den nicht persönlichen Faktoren des Lebens und der Selbstbestimmung im Einzelnen nachzuweisen. Das sind erstlich die anatomische, und zweitens die chemische Pathologie.

Wo daher Anatomie oder Chemie einen Zustand des Thäters mit den ihnen wissenschaftlich zu Gebot stehenden Mitteln als objective Thatsache nachweisen können, durch welche der physiologische Proceß der selbstbestimmten Handlung gebrochen, und statt dessen die Elemente des anatomisch oder chemisch untersuchten Zustandes des Urhebers als das dem Menschen zur That Bestimmende thatsächlich vorgelegt werden können, da ist es kein Zweifel, daß die Unzurechnungsfähigkeit durch pathologisch-medicinischen Beweis feststeht.

Soweit aber eine solche Nachweisbarkeit nicht vorhanden ist, also anatomisch oder chemisch der Einfluß unpersönlicher Kräfte auf die Willensbestimmung positiv nicht nachweisbar ist, da ist das Urtheil des Sachverständigen selbst nur noch ein Schluß, und zwar ein Schluß der auf Erfahrung oder individueller theoretischer Auffassung beruht. Ein solcher Schluß des Arztes hat allerdings die Berechtigung, Schlüsse des Richters hervorzurufen, allein er ist kein Beweis für denselben, denn der Richter — amtlicher Richter oder Geschworener — sind frei in ihrem Schlusse, und also auch frei berechtigt, zu einem anderen Schluß zu kommen als der Arzt. Der Beweis aber gibt objective Gewißheit. Es folgt daher, daß das ärztliche Gutachten, sobald es sich nicht mehr auf Grundlage physiologischer oder chemischer Thatsachen bewegt, sondern nur eine auf Beobachtung beruhende allgemeine Erfahrung in ihrer Anwendung auf die einzelne Zurechnungsfähigkeit enthält, den Charakter eines Beweismittels und das Recht seiner objectiven Gültigkeit für das Gericht verlieren muß, und ein bloßes Gutachten wird, dem das Gericht das eigene Ermessen frei gegenüber zu stellen berechtigt ist. Das ist der einzige Weg, auf welchem die gerichtliche Thätigkeit der strafgerichtlichen Medicin, ohne die Freiheit der Wissenschaft anzugreifen, das richterliche Urtheil über die zufällige individuelle Auffassung der Zurechnungsfähigkeit, und endlich auch über die individuellen Interessen der betreffenden Sachverständigen erheben kann. —

Wir glauben an diesem Orte diesen Gegenstand um so weniger weiter verfolgen zu sollen, als ja der obige Grundsatz da, wo es sich um Erklärungen der gerichtlichen Medicin über Dasein und Lebens-

fähigkeit der Person — als Object wie als Subject des Verbrechers — sowie über den Thatbestand desselben handelt, ohnehin auf das Strengste schon inne gehalten ward. Hier gibt es keine Schlüsse und Ueberzeugungen, sondern wissenschaftlich durch Anatomie und Chemie constatirte Thatsachen. Und für das Rechtsgefühl kann es künftig auch kein Urtheil über die Zurechnungsfähigkeit des Verbrechers geben, als ein durch objectiv beweisbare anatomische oder chemische Thatsachen Beweisbares. Jedes andere Urtheil, auch des bedeutendsten Arztes, über dieselbe muß dem Rechtsbewußtsein des entscheidenden richterlichen Organs als eine, wenn auch noch so werthvolle, so doch immer nur subjective Anschauung gelten, bei der das Gericht vollkommen frei ist, ihr zu folgen aber nicht.

— So scheint uns nun wohl das Gebiet der gerichtlichen Medicin, der ärztlichen Wissenschaft in ihrem Verhältniß zur Rechtsverwaltung oder Rechtspflege, festgestellt. Und jetzt bleibt in dem System der Verwaltungslehre, dessen Beziehungen zum allgemeinen Begriffe der öffentlichen Gesundheit wir in dem bisherigen characterisirt haben, nur noch derjenige Theil übrig, der allerdings den Gegenstand unserer eigentlichen Arbeit liefert.

E. Das eigentliche Gesundheitswesen; die öffentliche Gesundheit als Aufgabe der inneren Verwaltung.

Die bisherige Darstellung hat nun das Gesundheitswesen nur noch als Theil und Moment der anderen Gebiete der gesammten Verwaltung aufgefaßt. Jetzt beginnen wir dasselbe als selbständige Aufgabe der Verwaltung zu betrachten.

Das was wir das eigentliche Gesundheitswesen nennen, entsteht nämlich gegenüber dem Verhältniß der öffentlichen Gesundheit zum Aeußeren, dem Heere, den Finanzen und der Rechtspflege da, wo vermöge ihres öffentlichen Werthes die Gesundheit, der Schutz und die Pflege derselben als solche dem Staate in seiner Verwaltung zum Bewußtsein kommen, und die Herstellung ihrer Bedingungen zum selbständigen Gegenstande seines Willens in der Gesetzgebung, seiner organisirten Kraft in seiner Organisation, und seiner wirklichen Thätigkeit in seiner inneren Verwaltung wird. Im Gesundheitswesen ist die öffentliche Gesundheit nicht mehr eine Thatsache die anderen Gebieten angehört, sondern sie ist eine, auf selbständigen Elementen beruhende Aufgabe für das Leben des Staats.

Demgemäß ist die Lehre vom Gesundheitswesen auch nicht mehr eine Lehre von der Gesundheit, sondern eine Lehre von dem was dieselbe im

Gesammtleben fordert; aus einer Lehre von den arbeitenden elementaren und physiologischen Kräften in der Biologie wird sie hier zu einer Lehre von der Arbeit des Staates für seine eigene Gesundheit, welche die einheitliche Gesundheit seiner Angehörigen ist. So tritt diese Lehre vom Gesundheitswesen jetzt allerdings selbständig, aber dennoch als ein Theil eines größeren Ganzen auf, für welches sie allerdings vermöge ihres Inhaltes und ihrer Folgen ein entscheidendes Gebiet wird.

Eben deßwegen war es nothwendig, sie zuerst in ihren Beziehungen zu jenen anderen Theilen darzulegen. Als Gebiet der inneren Verwaltung aber ist sie selbständig, und hat ihre eigenen Principien und ihr eigenes System, und dieses nun bildet den eigentlichen Inhalt unserer Aufgabe.

Wir glauben nun diesen wesentlich positiven und selbständigen Theil, vermöge seines specifischen Unterschiedes von dem bisherigen wohl den „besonderen Theil" nennen zu dürfen. Bevor wir aber mit demselben beginnen, wird auch er seine eigene, und so viel wir sehen, bisher wenig bearbeitete Geschichte fordern, die ihrerseits nicht bloß für die historische Entwicklung jedes einzelnen Theiles des systematischen Gesundheitswesens maßgebend ist. Vielmehr ist es auch für das Gesundheitswesen gewiß, daß das was wir in ihm gegenwärtig besitzen und künftig anstreben, so gut wie alle menschlichen Fortschritte auf den Schultern einer, und hier noch dazu keineswegs unbedeutenden Vergangenheit steht. Alle Gegenwart, und so auch die des heutigen Gesundheitswesens, ist doch zuletzt eine stillstehende Geschichte. Alle Geschichte aber trägt gleich von Anfang an den ersten Keim ihrer Entwicklung in sich. Es ist darum nicht bloß ein Bild von hohem Interesse, dessen Grundzüge wir der Darstellung des eigentlichen Gesundheitswesens voraussenden, sondern dasselbe wird zugleich zur Grundlage des Verständnisses der Gegenwart, und zeigt uns die Richtung, welche ihre Linien in die Zukunft ziehen.

Es ist daher an sich richtig und auch von Werth, einen kurzen Ueberblick des historischen Entwicklungsganges dem pragmatischen Systeme unseres Gegenstandes voraufzusenden. An sie wird sich dann das System des Gesundheitswesens als Versuch einer selbständigen Wissenschaft auf dem Standpunkt der Gegenwart — der „besondere Theil" für die staatswissenschaftliche Auffassung derselben — anschließen.

Elemente der geschichtlichen Entwicklung des Gesundheitswesens als Aufgabe der inneren Verwaltung bis zur Gegenwart.

Die große Voraussetzung aller Geschichte des eigentlichen Gesundheitswesens ist nun, wie schon gesagt, ihre Scheidung von der Geschichte der gerichtlichen Medicin. Wir haben die letztere darum ausführlicher gegeben, als es sonst hier erforderlich gewesen wäre. Jetzt wird das Folgende leicht zu beurtheilen sein.

Das was wir nach jener Scheidung von der medicina forensis die Geschichte des öffentlichen Gesundheitswesens nennen, ist der viele Jahrhunderte dauernde Kampf einerseits um eine selbständige Wissenschaft sowohl der Gesundheit an sich als der öffentlichen Gesundheit, andererseits um das Entstehen einer selbständigen, ihrer großen sanitären Aufgaben bewußten Staatsgewalt.

Der Inhalt dieser Geschichte aber ist der in dem Wesen beider Faktoren begründete und deßhalb durch sie selber immer aufs neue erzeugte Proceß, in welchem sie sich gegenseitig beständig ergänzen, in welchem beständig aus der entstehenden Gesundheitswissenschaft neue Verwaltungsordnungen, und aus der beständig sich entwickelnden neuen Verwaltung des Staats neue Aufgaben und Leistungen der Gesundheitslehre entstehen.

Die Darstellung des heutigen Gesundheitswesens bedeutet dann denjenigen Punkt in dieser gegenseitig bedingten Bewegung, auf dem sich unsere Gegenwart in derselben befindet.

Nun müssen wir uns damit begnügen, hierfür nur die Umrisse zu geben. Wenn dereinst Männer wie Frank, Stoll und andere die Sache mit jener Kenntniß der ärztlichen Wissenschaft in die Hand nehmen die uns natürlich abgeht, dann erst werden wir eine wirklich wissenschaftliche Geschichte des Gesundheitswesens besitzen.

Immerhin zeichnen sich die großen Entwicklungsstadien derselben bestimmt genug vor dem historischen Auge ab, und die Eintheilung nach Epochen wird auch hier der Wegweiser für die Einzelheiten.

Auch das Gesundheitswesen hat seine vorhistorische Zeit. Es ist die, in welcher es nicht einmal eine Wissenschaft der Medicin, geschweige denn eine Verwaltung gibt. Es ist Sache der Geschichte der Medicin, die ersten Spuren medicinischer Kenntnisse hier aufzusuchen. Das Gesundheitswesen kann sich mit ihr nicht beschäftigen.

Die zweite sehr große Epoche werden wir als diejenige bezeichnen,

in welcher sich die beiden Faktoren unserer Geschichte, Wissenschaft und Staat, allerdings und zwar im Laufe der Jahrhunderte bis zu einem hohen Grade entwickeln, aber noch, mit wenigen vereinzelten Ausnahmen ganz unabhängig von einander dastehen. Diese Zeit beginnt bei den ersten Anfängen der eigentlichen Staatenbildung, umfaßt Afrika, Asien, Griechenland, Rom und die Zeit seines Unterganges, und reicht bis zur ersten Organisirung der freien oder bewußten medicinischen Wissenschaft in der germanischen Welt. Wir können diesen letzteren Punkt als den der Entstehung der Universitäten bezeichnen.

Die dritte große Epoche ist diejenige, in der sich unter schwerer Arbeit einerseits in der medicinischen Wissenschaft der Gedanke losringt, daß die Gesundheitslehre ein gegenüber der Medicin ganz selbständiges, eigengeartetes Gebiet der Wissenschaft des physischen Lebens sei, mit welcher sich die ärztliche Wissenschaft naturgemäß Jahrhunderte lang identificirt hatte, während sich andererseits die selbständige und selbstthätige Staatsgewalt über Lehnswesen und Grundherrlichkeit erhebt, und ihre Macht, ihre praktischen Aufgaben und in beiden ihre Ideale zum Bewußtsein bringt. In der Arbeit dieses selbstthätigen staatlichen Lebens erscheint nun, gleichfalls wieder sehr allmählig und nach mühevollen Anstrengungen auch das Gebiet der öffentlichen Gesundheit mit den Elementen und mit den Forderungen ihrer neu entstehenden Wissenschaft, und während der Staat zu begreifen anfängt welchen Werth diese öffentliche Gesundheit habe, fängt die Gesundheitslehre an ihm den Weg zu zeigen, auf welchem er dieselbe erreichen kann. Dabei nun ist gleich anfangs der Satz festzuhalten, ohne den man weder den Stoff des Ganzen noch den Werth der oft sehr vereinzelten Arbeiten beurtheilen kann, daß nämlich wieder jeder einzelne Theil des Gesundheitswesens *seine* Geschichte hat. Für diese verweisen wir auf den besonderen Theil; hier darf es sich nur um den Character der allgemeinen *Entwicklung* handeln.

Schon *Hebenstreit* (Lehrsätze der medicinischen Polizeiwissenschaft 1791. S. 12.): „Eine pragmatische und ausführliche Geschichte der medicinischen Polizei würde eben so lehrreich als interessant für Staatskundige und Aerzte sein. Bis jetzt fehlt es noch an einem eigenen Werke über diesen Gegenstand.“ In der That hat auch hier erst J. P. *Frank* die Bahn gebrochen. Der Character seiner historischen Auffassung und Leistung ist jedoch wesentlich die Untersuchung der einzelnen gesundheitspolizeilichen Fragen, stets mit einer großen Kenntniß des römischen Alterthums verbunden. Damit ist er gerade durch das oft Schlagende, was in seinen historischen Notizen liegt, der Gründer des *historischen Bewußtseins* im *Gesundheitswesen* geworden.

Wohl theils durch ihn veranlaßt die erste Bibliographie: Chr. Fr. Daniels Entwurf einer Bibliothek der Staatsarzneikunde, 1784 (ähnlich wie Ompteda). Die erste selbständige und wirklich bedeutende Arbeit von Stoll: Staatswissenschaftliche Erfahrungen über Medicinalwesen. 1842; stets mit Rücksicht auf das römische Recht. In unserem Jahrhundert geht der europäische Blick anfänglich verloren, und nur noch die historischen Elemente der einzelnen Länder, diese aber zum Theil gründlich beachtet. Anstoß: Die Aufnahme der Medicinalpolizei in das System der Polizeiwissenschaft; hauptsächlich das vortreffliche Werk von G. H. von Berg: Handbuch des Teutschen Polizeyrechts. Hannover 1799. S. B. II. mit den Angaben über die einzelnen deutschen Staaten, jedoch wesentlich nur das damals geltende enthaltend. Von der Geschichte des Medicinalwesens dieser einzelnen Staaten vorzüglich: Horn, Das preußische Medicinalwesen; mehr der neuesten Gesetzgebung angehörig: Rönne und Simon; Das Medicinalwesen des preußischen Staates. Eine unübersehbare, fast ganz unbeherrschte und dadurch nur mit großer Vorsicht zu gebrauchende Compilation mehr noch von Büchertiteln als von historischen Thatsachen; E. Isensee: Neue und neueste Geschichte der Heilwissenschaften und ihrer Literatur. (Staatsarzneikunde, Medicinische Geographie und Statistik. 2 B. 1845.) Für Frankreich: Chaumeton, Esquisse historique de la médecine légale en France; neueste Zeit: die Histoire de la médecine légale en France von Charles Desmazes, 1880, enthält, allerdings gänzlich systemlos, eine Reihe von höchst interessanten und werthvollen Mittheilungen. Von einem größeren Gesichtspunkte ausgehend, und den Zusammenhang des Gesammtlebens mit dem Gesundheitswesen richtig empfindend, aber dann doch zuletzt bei einer Reihe allerdings höchst werthvoller historischer Daten über Gesundheitspolizei und einzelnen Anstalten für süddeutsche Länder schließend, L. Lammert: Zur Geschichte des bürgerlichen Lebens und der öffentlichen Gesundheitspflege, sowie insbesondere der Sanitätsanstalten in Süddeutschland 1880. Die Idee der vergleichenden Verwaltungslehre hat dann den Blick theils nach Frankreich, theils und wesentlich nach England gerichtet, jedoch wesentlich nur die neueste Entwicklungsgeschichte und namentlich die Organisation festhaltend: Finklenburg: Die öffentliche Gesundheitspflege Englands nach ihrer geschichtlichen Entwicklung und gegenwärtigen Organisation, 1874, und bedeutender noch und eingehender: C. Götel, Die öffentliche Gesundheitspflege der außerdeutschen Staaten. Gekrönte Preisschrift. 1878. Vorzüglich gut für England. Einzelne Arbeiten, die nur theilweise historische Gebiete betreten, wie die von J. L. N. Schmid, A. Löbner, A. Uffelmann unten. Eine Preisaufgabe für die Geschichte des

deutschen Gesundheitswesens würde schon jetzt einen bedeutenden Erfolg haben!

Erster Beginn der öffentlichen Gesundheitspflege in der germanischen Welt.

Wir gehen wohl mit Recht an dieser Stelle davon aus, daß auch die oben bezeichnete zweite Epoche in allem wesentlichen nicht der Geschichte des Gesundheitswesens, sondern der Geschichte der Medicin angehört, trotz der einzelnen Erscheinungen, welche aus der ersteren schon in Griechenland und Rom vorkommen. Denn was wir davon aus der Geschichte dieser beiden sonst so gewaltigen Staaten kennen, beschränkt sich doch so sehr auf einige polizeiliche Maßregeln ganz einzelner Orte, und ist so gänzlich zusammenhangslos, daß es nur als Beitrag für die Geschichte der Medicin betrachtet werden kann. Vor allem aber würde eine Behandlung dieser Erscheinungen, sollten sie für uns einen Werth haben, nie ohne eine Darlegung des ganzen Verwaltungsorganismus von Rom und Athen recht klar werden können, abgesehen von dem alten Aegypten, das ja eine Welt für sich bildet, und von den Germanen der asiatischen Geschichte, den ewig aus dem Norden aufs neue sich über die Gebiete des jetzigen Persiens und der asiatischen Türkei hereinwälzenden erobernden Geschlechtern, die immer neue Reiche bilden und immer an dem Reichthum und der Ueppigkeit derselben wieder zu Grunde gehen. Auf diese Bilder der Vergangenheit, so viel sie sonst und speciell auch für die Geschichte der Medicin bieten, dürfen wir uns nicht einlassen, nicht einmal auf die allerdings ernsthafte Frage, wie viel und was jene Zeiten und Staatengebilde uns auch für unser Gebiet hinterlassen haben. Wir würden kaum das Ende, gewiß aber nicht den richtigen Anfang einer solchen Aufgabe zu finden wissen.

Jene dritte Epoche aber steht uns nahe, denn in der That wird auch noch mindestens das nächste Jahrhundert ihr angehören.

In dieser Epoche zeichnen sich nun wieder ganz bestimmte Perioden ab, die wir, wie wir glauben, leicht bezeichnen können.

Die erste Periode im weitesten Sinne mit ihren Anfängen von Medicinalordnungen schon in den Leges Barbarorum beginnend und noch in engster Verbindung mit den Keimen der gerichtlichen Medicin, empfängt ihre erste greifbare Gestalt im dreizehnten Jahrhundert, wesentlich mit der salernitanischen Universität von Kaiser Friedrich II. (1232) und reicht von da etwa bis zur Mitte des fünfzehnten Jahrhunderts. Ihr Character besteht darin, daß in ihr die ärztliche Wissenschaft sich

zu einer, nicht mehr bloß wie in Griechenland und Rom auf der zufälligen Begabung und Erfahrung eines Einzelnen, sondern auf einer körperschaftlichen Einheit der in ihre Hauptgebiete getheilten wissenschaftlichen Medicin beruhenden Organisation erhebt. Das eben ist die Universität, oder wenn man will die Facultas, die auch hier in der Theilung der Arbeit das Bedingtwerden des einen Fortschrittes durch den anderen, und damit die eigne Dauer des Ganzen enthält. Allein in diesem Anfange organischer Wissenschaft ist noch von einer Scheidung der Gesundheitslehre von der Heilkunde gar keine Rede. Die Facultät der „medicinischen Kunst" ist nur noch im Ganzen der erste Versuch, das Heilwesen zu erforschen. Dennoch hat sie schon damals die Ahnung daß es auch eine Gesundheitslehre gebe, wie die sprichwörtlichen salernitanischen Gesundheits-Hexameter andeuten. In der That bezeichnen uns diese noch fast kindlichen Regeln der individuellen Makrobiotik noch nicht, was die ältesten Facultäten schon wußten, sondern vielmehr das, was man dereinst von ihnen fordern werde. Ob und wie weit das ausgebildet gewesen, muß uns die Geschichte der Medicin lehren. Wir verfolgen nur den Punkt, auf welchen hier die erste Beziehung dieser wissenschaftlichen Bewegung zur entstehenden Staatsgewalt tritt.

Diese nun besteht einzig und allein nur noch darin, daß der Staat derselben corporative Rechte verleiht, und sie damit zur rechtlichen Selbständigkeit erhebt. Das Königthum weiß noch nichts von einer Verwaltung; es ist selbst nur die höchste Würde; es kann auch nur Würden vergeben. Aber grade diese Würde wird das Entscheidende. Denn durch sie wird die Wissenschaft überhaupt, die ärztliche Wissenschaft insbesondere, in der sich jetzt ausbildenden ständischen Gesellschaftsordnung selbst zu einem Stande, der mit selbständigen öffentlichen Rechten begabt ist, nicht mehr bloß auf dem Geist und den Leistungen des Einzelnen beruht wie einst, sondern als ein anerkannter Organismus mit ganz specifischer Function im Gesammtleben daher auch wie jeder Stand seine eigene Angelegenheiten souverän selbstverwaltet. Dadurch verliert das Angehören an diesen Stand seine einzelrechtliche Natur; jeder ist ein Theil dieses Ganzen, hat Theil an seiner Würde und seinem Recht, aber übernimmt dafür auch bestimmte öffentliche Verpflichtungen, deren Erfüllung heilig, deren Verletzung strafbar wird. Aus der individuellen Lebensaufgabe des Arztes wie der eines Hippokrates und Galen ist ein Beruf geworden. Mit Stand und Beruf aber ist die ärztliche Wissenschaft als Ganzes selbst ein Theil desjenigen Ganzen, das ihm ständische Ehre, Rechte und Bewußtsein verliehen. Das aber ist der entstehende Staat. In der Neugestaltung dieses Staates empfängt damit jetzt die Medicin ein Recht auf ihre Stellung.

Bildet jetzt der Staat sich aus, so wird er sie herbeiziehen, die Stellung auszufüllen.

Freilich ist gerade diese Bildung der selbständigen Staatsgewalt in dieser Periode höchst unvollkommen. Während des eigentlichen Mittelalters, seit dem Untergange der Karolinger, hat das Königthum nicht bloß seine großen Besitzungen, sondern auch die höchsten staatlichen Rechte an die Grundherren verliehen; es ist nur noch Oberlehnsherr; Gericht, Polizei, Münze, Wegewesen, Wald, Fischerei, kurz alle öffentlichen Rechte sind in den Besitz des großen und kleinen grundherrlichen Adels übergegangen, selbst die Kirche ist in öffentlich rechtlichen Dingen vor allen Grundherrin. Dabei ist der Stand und in jedem Stand der Einzelne sich selber überlassen. Es gibt keine Gemeinschaft als die der Lehnspflicht; die aber ist dem Königthum, in dem sie den Keim ihres eigenen Unterganges ahnt, tödtlich feind. In dieser Zeit kann daher von einem Gesundheitswesen keine Rede sein. Die neu entstehende Medicin steht daher auch nur dem Einzelnen gegenüber, der ihrer bedarf; nur das, daß sie für die Krankheit des Einzelnen einen Werth hat, gibt ihr einen öffentlichen Werth; sie hat nicht einmal Anlaß, über öffentliche Gesundheit ernsthaft nachzudenken. Eine andere Zeit mußte kommen, um ihr eine andere Aufgabe zu bringen.

Nur eine Erscheinung, welche in der Geschichte des Gesundheitswesens selbst Frank nicht würdigt, überragt diese trostlosen Zustände, und hat das edelste Moment in der ersteren erhalten, das jetzt noch lebendig fortlebt. Das Elend der Krankheit erweckte neben der Medicin auch das christliche Element jener Zeit, und ehe noch die erstere sich zur wissenschaftlichen Selbständigkeit zu erheben vermochte, erzeugte das tiefe Mitgefühl für die leidende Menschheit, das in der That *nur* der germanischen Welt in der ganzen Weltgeschichte eigen ist, jene großen Hülfs- und Heilbrüderschaften, welche wir als die Ritterorden des Mittelalters kennen, die Templer, die Johanniter und den deutschen Orden für die Pflege der Kranken. Es ist nicht unsere Sache, die Geschichte derselben, ihre Fehler und ihren Untergang zu beschreiben. Aber sie stehen in zweifacher Weise an der Spitze aller Geschichte des europäisch-germanischen Gesundheitswesens, in hohem Grade zugleich ehrenvoll und bedeutsam, weil sie zeigen, daß trotz des unschätzbaren Werthes der ärztlichen Wissenschaft diese germanischen Völker nicht derselben erst bedurft haben, um die Hülfe der Leidenden als eine heilige Pflicht der menschlichen Gemeinschaft auch durch die That anzuerkennen. Sie sind der Anfang alles öffentlichen Heilwesens durch das was sie im Einzelnen für die Krankenpflege wirklich gethan; dann aber und für die Dauer durch das was sie angeregt und hinterlassen haben. Das

sind die frommen Stiftungen für Kranke, die allein durch den Gedanken einer christlichen Gemeinschaft und durch die Gewißheit, daß sie in jenen Orden einer selbständigen genossenschaftlichen Verwaltung übergeben werden konnten, in jener Zeit der vollen Vereinzelung möglich wurden. Aus jenen Orden ist das Hospitalswesen Europa's hervorgegangen, in welchem vor Hunderten von Jahren wie im gegenwärtigen Augenblicke — zur Ehre unserer Gesittung sei es gesagt! — der individuelle Reichthum sich seiner ethischen Pflicht gegenüber dem ächt Menschlichen bewußt wird, und durch die Stiftungen aller Art, die einst ohne die Gelübde und das Schwert jener Ritter nicht möglich gewesen wären, jetzt der Noth und der Krankheit zu Hülfe kommen. Dafür, daß jene ihre ursprüngliche Pflicht vergaßen, hat die Geschichte sich gerächt, und uns vergessen machen, wie viel auch unsere Gegenwart noch ihnen verdankt. Aber auch hier soll nunmehr die Zeit kommen, wo man das Ehrenzeichen, das ihnen gebührt, im Sinne ihrer ursprünglichen reinen Idee und im Sinne dessen, was sie angeregt haben, auf ihr historisches Grab legt. —

Langsam, aber bei dem Mangel großer historischer und namentlich einheitlicher Gesichtspunkte doch nur stückweise verschwindet die Vorstellung, als habe es bis zum sechzehnten Jahrhundert so gut als gar kein Gesundheitswesen gegeben. Wir sehen im Gegentheil bereits seit dem zehnten Jahrhundert sowohl das Bedürfniß als den guten Willen entstehen, die Gesundheitspolizei im Kampfe gegen Kurpfuscher, Geheimmittel und Ansteckungen und die Gesundheitspflege in der Ehre der gelehrten Aerzte und in Heilanstalten soweit möglich durchzuführen, namentlich freilich in den romanischen Staatenbildungen, während die rein germanischen noch im dreizehnten Jahrhundert höchstens örtliche Thätigkeit entwickeln. Sehr werthvolle Beiträge: J. L. W. Schmidt, Zur Geschichte des Gesundheitswesens im Mittelalter (Progr. des hess. Gymn. Gießen, 1872) — leider zu aphoristisch gehalten und mehr eine Arbeit nach Franks Vorgange in einzelnen Mittheilungen. S. die betreffenden Bestimmungen in der Lx. Rotharis, den Leg. Wisigothorum, den „Geschichtschreibern der deutschen Vorzeit“ (Gregor v. Tours, Fredigor, Einhard, Richer u. a.); die Darstellung der Salernitanischen Einwirkung leider zu kurz, ebenso die von Friedrich II. Am meisten Quellenstudium, namentlich auch über die alte Welt, enthält Stoll, „Staatwissensch. Untersuchungen über das Medicinalwesen“, 3 B., 1812, dem nur die strenge Unterscheidung von gerichtlicher Medicin und Gesundheitswesen mangelt. Gleichfalls wichtige, immer aber örtliche Darstellungen aus der Epoche seit dem dreizehnten Jahrhundert enthaltend, Lammert a. a. O., namentlich S. 72 ff. und 252 ff. über den Proceß,

in welchem sich der ärztliche Beruf zum Stande und zum Amt ausbildet (s. auch unten), außerdem sehr reichhaltig und quellenmäßig über eine ganze Reihe von Stiftungen, aber nur von Süddeutschland. Dazu für Frankreich, aber ohne rechte historische Ordnung Desmazes, brauchbar für die Uebersicht, Ch. XX, „Die Characterisirung der franz. Gesetze seit 1288" und „Geschichte der franz. Hospitäler" Ch. XIV. Leider ohne correcte Scheidung der gerichtlichen Medicin und des Gesundheitswesens, trotz des eigenen Ch. XIX (Hygiène publique), welches sich ausschließlich auf das Seuchenwesen bezieht. Die Schwierigkeit für diese Epoche, die Einheit in der Zerrissenheit der einzelnen Thatsachen festzuhalten, würde ein Werk, das dieselben zu überwinden verstände, zu einer höchst wichtigen historischen Arbeit machen. Namentlich die Geschichte der Seuchen und ihres nicht bloß für den Gesundheitszustand so verderblichen Einflusses. Was die Geschichte der Universitäten betrifft, die jedoch ihre Wirksamkeit erst in der folgenden Zeit für das Gesundheitswesen beginnen, so dürfen wir neben Meinert, der merkwürdigerweise noch immer die Hauptarbeit bildet, auf Kink's „Geschichte der Wiener Universität" und daneben auf Franks siebenten Band verweisen.

Die historischen Elemente des selbständigen Gesundheitswesens. Das städtische Physicat und der Leibarzt. Die erste Gesundheitsgesetzgebung.

Aus diesen Zuständen nun erhebt sich mit dem fünfzehnten Jahrhundert jener wunderbare geschichtliche Proceß, den wir in seinem Anschluß an das zur Selbstherrlichkeit sich entwickelnde Königthum die neue europäische Staatenbildung nennen. Wir haben ihn hier nicht zu bebeschreiben. Aber mit ihm fängt auch der ärztliche Beruf an eine ganz neue Stellung zu bekommen, und wenn auch nur ganz allmählig das Element der öffentlichen Gesundheitslehre innerhalb der Medicin, und zwar neben der medicina forensis, zu entwickeln, von der wir geredet haben.

Für uns nun geht diese Bewegung von zwei Punkten aus, von denen jeder seine, uns noch immer nicht ganz bekannte, wohl aber leider fast ganz vernachlässigte Bedeutung hat, so actuell auch das in seiner gegenwärtigen höheren Entwicklung ist, was sich damals zu bilden anfängt.

Der erste Punkt ist die Entstehung der Städte mit ihren neuen Bedürfnissen. Man muß sich diese nicht ideal denken. Es ist vielmehr das schon erwähnte und wie wir glauben nunmehr wohl auch

anerkannte Gesetz, daß Verständniß und Aufgabe der öffentlichen Gesundheit stets in gleichem Verhältniß zur Dichtigkeit der Bevölkerung stehen. Das war es, was sich nunmehr in den neuen Städten zur Geltung brachte. Aber anders als in der alten Welt, in der diese Dichtigkeit der Bevölkerung nur noch die medicinische Wissenschaft, wie in Aegypten, Athen, Rom erzeugte. Der verzweifelte Kampf der Städte mit den Grundherren hatte sie ahnen lassen, wie viel die Gesundheit der Bürger werth sei; die entstehende Wissenschaft fing an, ihnen zu zeigen, wie man mit der Krankheit kämpfen könne. So begann der Gedanke, daß die Stadt sich gegen die offenbaren Gefährdungen der Gesundheit schützen, und daß der Arzt für den einzelnen Kranken auch der Sachkundige für diesen Schutz des Ganzen wie für das Heilwesen, ja endlich auch für die seit dem Mittelalter entstandenen Heilanstalten sein solle. Daraus ging denn das hervor, was wir den ersten Beginn der Gesundheitsverwaltung nennen. Die Stadt nahm sich unter den Berufsärzten einen heraus, dem sie, wenn auch formell noch unklar, das öffentliche Gesundheitswesen unterstellte, und zwar zunächst das untergeordnete Heilpersonal, die Apotheker, Krämer, Quacksalber, dann auch die bloßen Berufsärzte, endlich die Heilanstalten. Damit ward der Berufsarzt zum amtlichen Arzt, und die Berufsbildung begann, neben einer Standesbildung eine amtliche zu werden. Das war aber unthunlich ohne öffentliches Recht. Es forderte Bestallung, Competenz, Gehalt. Diese Momente wirkten; eine neue Stellung bildete sich: es war die des Physicus. Mit dem Physicus, der freilich nur allmählig in den einzelnen Städten entsteht und von dem wir nicht gar viel wissen, ist der Keim zum selbständigen Gesundheitswesen in Europa gelegt. Mit ihm hat es einen Sinn, nicht mehr bloß über Lebenslehre und Krankheit allein, sondern auch über Gesundheit und Gesundheitspflege nachzudenken, über welche der Doctor medicinae keine Gewalt hatte. Damit fängt daher auch eine neue Literatur an; es ist die Literatur des öffentlichen Gesundheitswesens, die wir unten characterisiren. Sie ist noch weder systematisch noch sehr einflußreich; aber die Bahn ist gebrochen.

Allerdings wäre sie ohne das zweite Element wohl kaum zu einem bedeutenden Resultat gelangt. Dies Moment war dasselbe, welches überhaupt Europa neu gestaltete, das Königthum und der Hof.

Es bedarf nicht der Erklärung, daß das Königthum schon mitten im Kampfe mit der Grundherrlichkeit zunächst für sich und die Seinigen den Werth der Gesundheit und mit ihm den Werth des wissenschaftlichen Arztes erkennt. Der Hof, der Mittelpunkt der Kunst und Wissenschaft überhaupt, nimmt aus dieser Wissenschaft den königlichen Arzt im Dienste der königlichen Gesundheit heraus. Der Leibarzt entsteht.

Nun gibt es noch keine Minister und keine Verfassung, wohl aber doch den guten Willen der Könige, auf allen Punkten, also auch in der öffentlichen Gesundheit, helfend einzuschreiten. Wen anders wird er auf diesem Gebiete hören als eben seinen Leibarzt? Und wie er nun selbst in seinen Gesetzen und Verordnungen den ganzen Staat in seiner persönlichen Spitze zusammenfaßt, so wird für ihn der Leibarzt der maßgebende für das, was eben in allen Fragen der Gesundheit über die Oertlichkeit der Gemeinde und ihrer selbst unfertigen Physicatsverfassung hinausgeht. Wie in allen anderen Dingen, so entsteht daher auch hier die Tendenz des Königthums, eine persönliche und damit centrale Macht auch für das öffentliche Gesundheitswesen auszubilden; und die Aufgabe wie die Thätigkeit dieser Macht schließt sich naturgemäß an diese Stellung des königlichen Leibarztes, der damit als das natürliche Haupt des entstehenden neuen Gebietes der königlichen Thätigkeit auftritt. Aber ebenso natürlich ist es, daß das im Anfange nur in einzelnen Acten der königlichen Gewalt geschieht; noch gibt es immer keine systematische Verwaltung des Reiches. Allein jene Acte gibt es; und diese Acte nun, in denen das Königthum meist unter entscheidender Mitwirkung seiner Leib- und Hofärzte ein Staatsgesundheitswesen über das im Physicate noch unfertige, kaum erst angelegte Gemeindegesundheitswesen zu erheben anfängt, bildet den historischen Anfang der neuen Gesundheitsgesetzgebung in den europäischen Staaten, deren Character man auf den ersten Blick erkennt. Sie besteht in einer Reihe ganz unzusammenhängender Einzelverordnungen, die sich, wie die ursprüngliche königliche Gewalt selber, noch gar nicht um die innere Verwaltung der Gemeinden und um die Ordnung von Corporationen und Stiftungen kümmern, sondern nur noch die Gesundheitspolizei im allgemeinen Verkehre, und damit namentlich die des Handels mit Getränken und Nahrungsmitteln betreffen. Das alles ist nun sehr verschieden in den verschiedenen Staaten, und die einzelnen Angaben und ihre Quellen wird man unten in den einzelnen Theilen finden; aber der Character bleibt derselbe.

Doch ist derselbe keineswegs erschöpft mit dieser neuen Erscheinung des einzelnen landesherrlichen Verordnungswesens.

Je weiter die historischen Untersuchungen vorschreiten, um so klarer wird der Punkt, um den sich die Entwicklung des selbständigen ärztlichen Berufes und Standes, und mit ihm namentlich das Gesundheitswesen der einzelnen Städte dreht, der Kampf der wissenschaftlich gebildeten Aerzte mit der Geistlichkeit. Vgl. namentlich Lammert a. a. O. S. 252 und 258 ff. „Physicus" ist noch bei Bohn (s. unten) der Gegensatz zum Chirurgus. S. unten, und Berg Handb. B. II.,

S. 76 ff. über das Physicat. Ursprung der Leibärzte und ihrer Stellung im ganzen Gesundheitswesen gemäß der „comes archiatrorum", dessen Anstellungsdecret schon ausführlich bei Cassiodorus Variarum Lib. VI. 19; ebenso die Polizei über die Aerzte mit schwerer Haftung. L. Wisigoth XI. 1. Der „Médecin du Roy" in Frankreich und seine maßgebende Stellung noch bis zum Ende des achtzehnten Jahrhunderts namentlich in Hospitalsangelegenheiten s. Repertoire de Jurisprudence (17. B. 1785) B. 11 v. „Médecin". Anstellungen und Qualificationen vieler „Leibärzte" schon im sechzehnten Jahrhundert bei den deutschen Reichsfürsten; s. Lammert a. a. O., S. 258 ff. Die Stellung des Leibarztes schon im ersten Mittelalter bei Schmidt, nach Gregor von Tours und anderen Quellen; s. oben. Paul Zacchias war wohl der erste Leibarzt des Pabstes, der in seinen Quaestiones medico-legales, Rom 1651, wenn auch vorwiegend juristisch, für die eigentliche Administration und juristische Auffassung maßgebend wurde (die gerichtliche Medicin und ihre Entwicklung s. oben). Was aber den Beginn der Gesetzgebung über Gesundheitswesen betrifft, so muß man die zwei großen Faktoren oder Grundformen derselben wohl scheiden, da sie zuletzt die Grundlage der späteren Entwicklung geworden sind. Die erste derselben ist eigentlich und zwar in einem keineswegs untergeordneten Maßstabe bereits im dreizehnten Jahrhundert eine Codificirung des damaligen gesammten Sanitätswesens durch Friedrich II. in seinen „Constitutiones regni Siciliae" vom Jahre 1241, eine Organisation, die für ihre Zeit meisterhaft genannt werden kann. J. L. W. Schmidt hat das Wesentliche derselben aus der Historia diplomatica Friederici II., Paris 1854, von Huillard-Brehulles, S. 10 ff. mitgetheilt (L. II. T. 64—72). Ohne sie ist eine Geschichte der Gesetzgebung nicht möglich, so viel sie selbst auch den Rogerischen Gesetzen verdanken mag. Europa war aber keineswegs schon damals fähig, so großartige Verwaltungsconceptionen in sich aufzunehmen. Jene Gesetzgebung blieb für die europäischen Staaten so sehr bloßes Material, daß weder Lammert noch Desmazes sie berücksichtigen; auch Frank hat sie nur theilweise benutzt. Als daher die zweite Epoche der Gesetzgebung jener Zeit eintritt, erschienen in der That nur lauter vereinzelte Verordnungen. Jedoch kann man sie in drei Gruppen scheiden, was hier genügen darf, bis wir eine pragmatische Geschichte des Gesundheitswesens haben. Die erste Gruppe bildet sich durch die Bestimmungen über die Organisation des Medicinalwesens, deren wesentlicher Unterschied von denen des siebzehnten Jahrhunderts darin besteht, daß sie bei aller Genauigkeit über Recht und Stellung der Praxis der Aerzte noch kein Centralorgan der staatlichen Oberaufsicht, sondern nur Vorschriften und Strafbestimmungen,

Feststellung der Praxis der Aerzte, Apotheker, Chirurgen, und Verfolgung der Kurpfuscher besitzen, die in allen continentalen Gesetzgebungen dieser Zeit beständig wiederkehren, und zur Grundlage der festen Organisation der folgenden Epoche werden. Wir glauben mit Lammert, daß die erste wirklich ausgearbeitete Medicinalordnung in diesem Sinne die von ihm S. 262 ff. vollständig mitgetheilte: Ordnung der erzt zu Würzburg v. J. 1502 ist. Warum hat er die folgenden nicht auch aufgenommen? Die zweite entspringt aus den zünftigen Gewerbeordnungen, enthält Vorschriften theils gegen den Betrug, theils gegen die Gefährdung des Publikums, zum Theil mit großer Ausführlichkeit. Hier unterscheidet sich Frankreich wesentlich von Deutschland. Die Thätigkeit der französischen Gesetzgebung und Jurisdiction ist seit dem vierzehnten Jahrhundert in dieser Beziehung eine geradezu bewundernswerthe; Delamare (s. unten) enthält eine Sammlung der königlichen Verordnungen, wie sie keine andere Literatur aufweisen kann. Desmazes, der wie es scheint ihn gar nicht kennt, hat dazu im Grunde nur wenig neues hinzugefügt. Was Deutschland betrifft, so wissen wir von dem städtischen Gesundheitswesen eigentlich wenig. Das Recht der Städte zu solcher Selbstverwaltung s. Moser, Reichsstädtische Regimentsverfassung, S. 310. Einzelheiten bei Lammert und Andern. Die Verordnungen sind meist ganz local und unbedeutend. Nur in der dritten Gruppe, den Verordnungen der entstehenden königlichen Verwaltungen, sehen wir auch den deutschen Kaiser auftreten, aber fast nur im Gebiete der Getränkepolizei; s. Löbner a. a. O., S. 11 ff. und unten. Doch mag hier die Stelle aus K. Sigismund „Weltlicher Reformation" v. J. 1426. a. 12 ihren Platz finden, weil sie doch zuletzt den Standpunkt ihrer Zeit bezeichnet. Es heißt daselbst: „Es sollen auch gewöhnlichen in jeder Reichsstadt ein Meisterarzt seyn der soll haben hundert Gülden, die mag er nießen von einer Kirchen — Und soll menniklich arzneyen umbsunst, und soll sein Pfrund verdienen ernstlich und getreulich. Wohl was man kostlich ding aus Apotheken haben mag, soll man bezahlen, aber von den Armen soll man nichts nehmen, darum daß er seine Pfründ neußet — denn die hohen Meister in Physica dienen niemand umbsunst, darum fahren sie in die Hell." So werfen die kommenden Dinge ihr Licht auch hier auf die höchsten Spitzen des Staats; wie weit gingen diese Gedanken ihrer Gegenwart — und wie viel eigentlich auch unserer voraus? Vgl. Hebenstreit, Lehrsätze der med. Polizei 1791, S. 257 und Fürstenau, Diss. Off. medici 1720. —

Die Medicinalpolizei des siebzehnten und achtzehnten Jahrhunderts.

(Die deutsche Epoche.)

Wir dürfen wohl, was die Entstehung und Geschichte der Verwaltung überhaupt betrifft, auf andere Werke hinweisen. Klar aber ist, was diese Verwaltung an sich hier bedeutet. Sie ist das Unterwerfen aller bisher auf Grund und Boden beruhenden öffentlichen Rechte der Stände unter die einheitliche Idee des Staats, deren Träger die „Majestas“ des Königs ist, wie sie zuerst von Bodinus in seiner Respublica — 1559, B. 1 c. 8 — definirt wird. So wie sie entsteht, unterwirft sie sich alle Staatskräfte, auch die des entstehenden Gesundheitswesens, naturgemäß im Anschluß an das Bestehende. Mit ihr beginnt daher auch für uns eine neue Geschichte.

Wir unsererseits dürfen gerade auf diese Zeit mit allem Nachdruck hinweisen, weil sie es ist, die nicht bloß überhaupt ein positives und praktisches Gesundheitswesen begann, sondern weil sie eben durch diesen Beginn die Thatsache festgestellt hat, daß wenn die ärztliche Wissenschaft ihren theoretischen Weg allein gehen kann, das Gesundheitswesen sich nur in der innigsten Verbindung mit dem Staate, seinem organischen Leben und seiner Wissenschaft zu entwickeln vermag.

Das aber ist es zugleich, was die Geschichte dieser zwei Jahrhunderte eben in ihrer Verbindung mit der neueren Geschichte des Staats auf so engen Raum zusammendrängen, und doch, wie wir glauben, leicht verständlich machen läßt.

Wir alle wissen, wie jenes Auftreten der selbständigen Staatsidee nicht bloß durch die gewaltigen Persönlichkeiten der Könige jener Zeit, sondern eben so sehr durch die stille aber mächtige Arbeit der Wissenschaft vom Staate, die sich seit dem sechzehnten Jahrhundert auf Grundlage der griechischen Philosophen in ihren Principien und auf Grundlage der römischen Jurisprudenz in ihrem Recht herausbildet, getragen wird. Während die letztere zu untersuchen nicht müde wird, wozu der Nachfolger der römischen Imperatoren berechtigt sei, erfüllte die erstere den Beginn aller staatlichen Thätigkeit mit dem Gedanken, daß es einen Begriff des Staates, und daß es Aufgaben desselben an sich gebe, welche an und für sich ohne Rücksicht auf den jedesmaligen König, von jenem Begriff gefordert würden. Die Gesammtheit derselben nannte die entstehende Staatswissenschaft nach dem Vorbilde von Plato und Aristoteles die „Polizei“. Die Polizei war daher in ihrem Anfange etwas anderes und größeres als unsere heutige Polizei; sie war vielleicht nicht weniger als die ganze Innere Verwaltung des Staates,

welche das noch junge Staatsrecht dem Könige unter dem Namen des Hoheitsrechts übertrug. Zum zweitenmale erkannte die Weltgeschichte die Fähigkeit der arbeitenden Idee, ein Recht zu erzeugen.

Aber dieses Recht, jener Idee entsprungen, enthält damit auch die Pflichten, welche dieselbe forderte. Diese Pflicht war eine doppelte. Zuerst sollte der Staat mit seiner „Polizei" die erste Bedingung alles staatlichen Lebens, die Sicherheit, herstellen. Dann aber sollte er mit seiner neuen Allmacht auch für die Wohlfahrt des Volkes sorgen. So begann die ganze Idee der Polizei jene beiden Elemente in sich auszubilden, welche in ihrem Verhältniß zu einander wie in ihrem Inhalt sie fähig machten, zur Wissenschaft zu werden. Wir wissen, daß man damit in dieser Polizei die „Sicherheitspolizei" und die „Wohlfahrtspolizei" unterschied. Mit beiden beginnt die formale Grundlage unserer heutigen Staatswissenschaft. Allein die Kraft welche diese formalen Begriffe erzeugt hatte, lebte in ihnen fort. Sie lehrte den Gedanken, nicht bei diesen Definitionen stehen zu bleiben. Sie wußte denselben mit einem hohen, die Thatsache der absoluten Berechtigung des Staats, wie die organischen Formen seiner Ausbildung lebendig arbeitenden Princip zu erfüllen. Für sie war der Staat nothwendig, absolut und heilig; aber er war es darum, weil er doch nur das unbedingte Mittel für einen höheren Zweck war. Dieser Zweck war die höchste materielle, geistige Entwicklung des Volkes. Sie erschien in jenen Zeiten der wüsten Willkühr nur durch den Staat erreichbar. Die junge Staatswissenschaft ward damit die Vertreterin nicht etwa bloß der abstracten Staatsidee, sondern sie belebte sich selber mit der Idee jener höchsten Aufgabe des Staats. Der Staat soll die Völker durch seine Arbeit „beglücken". Das ward das Princip jener Theorien; wir nennen es den Eudämonismus in der Rechts- und Staatsphilosophie.

Sowie dies Princip klar ward, dem niemand in der Welt seinen Ausdruck mit einer solchen wirthschaftlichen Dialektik, mit solcher Mühe und mit solcher Tapferkeit der Gesinnung gegeben hat, wie Christian Wolf, den erst unsere Zeit wieder zu kennen und zu ehren verstanden hat, bildete sich im Zusammenwirken der philosophischen Grundlage und der Kenntniß der positiven Gesetzgebung eine neue Wissenschaft, von der die alte Welt keine Ahnung hatte. Es war die „Polizeiwissenschaft", dem innersten Wesen nach dasselbe, was wir jetzt die „Innere Verwaltungslehre" nennen.

Diese Polizeiwissenschaft war zuerst als geordnete Sammlung der Gesetze die Lehrerin für den Staatsmann als Juristen, dann ward sie die Schule des Beamtenthums, und endlich erfüllte sie mit ihrer tiefen philosophischen Grundlage selbst das Bewußtsein des Staates in seinen

obersten Häuptern. Ihr Princip war es, das Joseph II. in Oesterreich zum „Schätzer der Menschen" machte, und das Friedrich II. verstand, als er sich den „ersten Diener des Staates" nannte.

Nun ist es nicht unsre Sache, die Entwicklung dieser Polizeiwissenschaft zur Staatswissenschaft hier zu verfolgen. Aber es ist unmöglich die Geschichte des Gesundheitswesens ohne sie zu verstehen.

Es war wohl selbstverständlich, daß sowie jene Polizei überhaupt entstand, dieselbe auch wenigstens in ihrer unmittelbaren Empfindung die Wichtigkeit und Werth der öffentlichen Gesundheit erkannte, und mit jenem unmittelbaren Instincte, der die Bewegung aller jungen Kräfte leitet, sofort begann, dieselbe im Namen der höheren Idee des Staates zu einer Aufgabe der staatlichen Macht des Königthums zu machen. Ebenso natürlich war es, daß diese Polizei hier zuerst wieder an die Sicherheit dieser Gesundheit, und dann erst an die Förderung derselben dachte. Und sowie nun dieselbe auf beiden Wegen die Aufgabe des Staats auch über die Gesundheit ausdehnte, bildete sich naturgemäß ein selbständiges Gebiet jener Polizei aus, und empfing damit, sowie die Theorie dasselbe in seiner Verbindung mit der Medicin erkannte den Namen der Medicinalpolizei. Diese Medicinalpolizei war aber zunächst nur noch eine polizeiliche Aufgabe jetzt nicht mehr bloß des Königs mit seinen einzelnen Verordnungen, sondern des systematisch sich entwickelnden Amtswesens; die innige Verbindung des Systems in dem neuen Behördenthum forderte daher, daß jene Medicinalpolizei nicht mehr Sache des einzelnen Amtes, sondern daß sie selbst wie alle anderen Theile der inneren Verwaltung eine selbständige und einheitliche Organisation empfange, bei der man noch nicht viel fragte nach den theoretischen Unterschieden von gerichtlicher, wissenschaftlicher oder hygienischer Medicin, sondern nur erst einmal das Ganze zusammenfaßte und in den Organismus des Staates einfügte; und so entstand das, was wir das Medicinalwesen nennen, dessen innere Unterschiede noch im achtzehnten Jahrhundert keineswegs recht ausgebildet sind, das aber von Anfang an sich höchst entwicklungsfähig zeigte. Das Medicinalwesen dieses Jahrhunderts ist daher die staatliche Entwicklung des Begriffes und Principes der Medicinalpolizei in der inneren Verwaltung, verbunden mit der selbständigen amtlichen ersten Organisation desselben. Und sowie diese sich in ihrem natürlichen Anschluß an die medicinische Wissenschaft ausbildet, beginnt nun auch die letztere aus derselben ein eigenes wissenschaftliches Gebiet zu gestalten; die Medicinalpolizei wird eine selbständige Theorie, erzeugt bereits im achtzehnten Jahrhundert eine selbständige Literatur, welche sich ihrer besonderen, aus den unklaren Verwirrungen der früheren Auffassung immer mehr heraustretenden

eigenen Aufgabe allmählig bewußt wird, und es sogar zu einzelnen eigenen Vorlesungen auf den Universitäten bringt. Zugleich aber behielt sie selbst und behält auch die aus der ursprünglichen Polizeiwissenschaft sich herausbildende Staatswissenschaft das Bewußtsein, daß sie Theil eines größeren Ganzen ist. Dieses Ganze beginnt nun in der Mitte des achtzehnten Jahrhunderts bereits eine feste Gestalt anzunehmen. Die schließlich ja doch nur theoretische Unterscheidung zwischen Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei genügt nicht mehr; das volkswirthschaftliche Leben, sowie die Finanzen des Staates fordern ihr Recht auf selbständige Beachtung, und so entstehen die drei Hauptgebiete der neuen Staatswissenschaft, die Lehre von der Nationalökonomie, die Lehre von den Finanzen, und die jetzt für sich dastehende eigentliche Polizei. Die Geschichte der Staatswissenschaft verdankt diese Grundlage den Deutschen, unter ihnen am meisten Justi und Sonnenfels; sie ist formell noch jetzt die Basis für Lehre und Untersuchung. Mit ihr aber war auch für die unterdessen sehr selbständig gewordene Theorie der Medicinalpolizei die Stellung gegeben, die sie im wissenschaftlichen System einzunehmen hatte. Sie ward naturgemäß ein Theil eben jener dritten Gruppe der Staatswissenschaft, der Polizei; sie hieß, je nachdem man mehr an die polizeiliche oder an die eudämonistische Aufgabe dachte, bald Medicinal-, bald Gesundheitspolizei, bald aber auch, da man noch nicht gehörig zu scheiden wußte, medicina forensis, auch wohl Staatsarzneikunst, die médecine légale der Franzosen. Jedenfalls aber war sie ein integrirender Theil der Polizeiwissenschaft und damit der ganzen Staatswissenschaft, wie das Medicinalwesen ein integrirender Theil des Verwaltungsorganismus geworden war. Und indem sich nunmehr der Einfluß dieser neuen wissenschaftlichen Behandlung denn doch in den, wesentlich aus Aerzten bestehenden höchsten Spitzen des Medicinalwesens geltend machte, blieb die gesetzgeberische Thätigkeit des Staats nicht mehr wie bisher bei einzelnen Verordnungen und gewaltthätigem Eingreifen in einzelne Verhältnisse stehen, sondern die Gesetzgebung beginnt auch ihrerseits eine systematische zu werden. Die Staaten fangen an selbständige und umfassende, große Medicinalverordnungen zu erlassen, welche noch vorwiegend organisatorische sind. Unter ihnen stehen voran die preußische vom Jahr 1705 und die österreichische sehr ausführliche und in die speciellen Competenzfragen eingehende von 1770, deren Grundzüge noch jetzt gelten. In allen diesen Dingen ist nun während dieser Jahrhunderte das deutsche Volk allen anderen weit voraus; nur Deutschland hat eine ausgebildete, fachmännische Literatur, und nur die deutschen Staaten bringen es theils zu einer selbständigen centralen Organisation, theils zu einem eigenen System der Medicinalgesetzgebung;

England ist hier in seiner staatlichen Verwaltung weit zurück wie immer, in Frankreich verliert nach Ludwig XIV. das Königthum seine organische Kraft, und nur die größeren deutschen Staaten vermögen es, die große Entwicklung des jungen Gesundheitswesens in sich zu verarbeiten. Darum sagen wir und mit gutem Recht, daß für die Geschichte des Gesundheitswesens die erste Epoche der Medicinalpolizei und des wissenschaftlich entwickelten Medicinalwesens die deutsche Epoche genannt werden muß.

Die große Schwierigkeit der Darstellung besteht nun auf diesem Punkte darin, hier eine feste Gränze zu ziehen. Es ist Franks große Gestalt, die hier am Scheidewege steht. Ist aber auch bei ihm das was er begründet bedeutender als das was er geleistet hat, so dürfen wir ihn als den Schöpfer der folgenden Epoche aufführen.

Der Charakter der medicinischen Literatur dieser Epoche, soweit sie sich mit dem Gesundheitswesen speziell beschäftigt, ist im allgemeinen sehr bestimmt, wird aber bei dem einzelnen Schriftsteller namentlich auch durch die noch immer herrschende Verschmelzung mit der gerichtlichen Medicin oft recht unklar. Im ganzen will die neue Richtung sowohl den Verwaltungen als dem ärztlichen Stande selbst das Bewußtsein erzeugen, daß neben der Heilung die öffentliche Gesundheit als solche eine selbständige Aufgabe beider sei, ein Gedanke, der freilich erst durch Frank Gränze und Inhalt empfängt. Demnach ist der Gang, den diese Dinge nehmen, sowohl in der Literatur als in der Gesetzgebung von hohem Interesse.

Der erste, der den Gedanken eines selbständigen Gesundheitswesens in seiner Weise ausspricht, ist Joachim Strüppen, in einem schon im vorigen Jahrhundert fast verlorenen Buche: Nützliche Reformation zu guter Gesundheit und christlicher Ordnung, Frankfurt 1573. Hebenstreit, Lehrsätze der medicinischen Polizeiwissenschaft, 1791. S. 13. Sein Einfluß muß immerhin kein unbedeutender gewesen sein, denn hinter ihm entsteht eine große und für unser Gebiet entscheidende Literatur. Erster Führer derselben mit Recht: Fortunatus Fidelis (Florentinus), De relationibus Medicorum L. IV. In quibus ea omnia, quae in forensibus ac publius causis Medici referre solent, plenissime traduntur. Zuerst erschienen in Palermo 1601; dann neu herausgegeben von Ammann 1674. 12. F. Fidelis ist in der That der erste, der den Begriff der „sanitas" zu einem Verwaltungsbegriff gemacht hat; er ist es, der zuerst die Bedingungen dieser öffentlichen Gesundheit in Luft, Licht, Wasser, Grund und Boden, Flüssen, Bächen, Nahrung, Wohnung u. s. w. selbständig hervorhob, und die Herstellung dieser Bedingungen als Aufgabe der Verwaltung erklärte, wenn auch in

ziemlich allgemeinen Sätzen. Seine eigentliche Absicht war offenbar die, diese Verhältnisse künftig zum Gegenstande der Berichte und Forderungen der Aerzte in ihrer kaum erst entstehenden amtlichen Stellung zu machen; er enthält daher nicht, wie es doch sonst in der Weise jener Zeit lag, viel Citate und Verordnungen, sondern bleibt klar und streng bei der Sache. Die gerichtliche Medicin streift er namentlich nur in der Pflicht des Arztes, auch bei Criminalfällen zu relationiren. Er sagt deßhalb von sich selbst in der Vorrede: „scite novum hoc esse argumentum ac sine exemplo mihi susceptum.“ Das bestätigt auch Ammann in seiner Ausgabe von 1674 mit dem Zusatze, daß Zachias dem Fortunatus in vielen Dingen gefolgt sei. Daß er von Strüppen nichts wußte, war in Sicilien wohl erklärlich. Ihm folgten zuerst Roder. a Castro, Traitatus medico-publicus de officiis medico-publicis L. IV. 1614 (Hamb.). Bedeutend wirkte in seiner Weise Paul Zachias; derselbe ist für die gerichtliche Medicin allerdings wichtiger als für das Gesundheitswesen, das ihn als Medicus der Rota Romana nur wenig berührte. Quaestiones medico-legales. Rom. 1650. Den eigentlichen Anstoß zur wissenschaftlichen Behandlung gab aber doch Preußen in seiner, mit dem Jahr 1685 beginnenden systematischen Medicinalgesetzgebung (s. unten). Von da entsteht die eigentlich deutsche Literatur des Gesundheitswesens des achtzehnten Jahrhunderts bis auf Frank. Ihr Führer ist J. Bohn, De officio Medici duplici, clinici ac forensis 1704, 4°., der eigentlich die in F. Fidelis nur angedeutete Pflicht zum gerichtlichen Gutachten (Relatio-rapport, s. oben) zuerst bestimmt von den sanitären Aufgaben scheidet; damit war eigentlich die Bahn gebrochen für die Trennung der medicina forensis von der medicinischen Polizei Franks. Der Anstoß war gegeben. Wir glauben hier diese Literatur nicht im Einzelnen aufführen zu sollen; sie besteht lange Zeit hindurch doch wesentlich aus den damals üblichen Doctordissertationen, die übrigens keinesweges ohne Werth sind. Diese beginnen, so viel wir sehen, mit Hallheimers, Epistola de Medico Reipublicae conservatore 1720; einen Theil dieser Disputations-Literatur bei Hebenstreit, Lehrsätze der medicinischen Polizeiwissenschaft 1791, S. 13 und Frank, B. VI. S. XII—XIV. Daneben sollen schon, nach Stoll, an einigen Universitäten seit 1600 eigene Vorlesungen über die medicina forensis gehalten worden sein. Jedenfalls begann schon jetzt die neue Staatswissenschaft bei Justi und Sonnenfels, obwohl hier der Einfluß Franks noch nicht unterlag, die Medicinalpolizei schon zu registriren; die Vorbereitung zur systematischen Behandlung: J. G. Baumer, Fundamenta politicae medicinae 1777. Als nun die Grundlagen der Frank'schen Epoche gelegt waren, griff die vollständige Anerkennung der

Gesundheitspolizei als Theil der Verwaltungslehre und regulären Aufnahme in die neue Polizeiwissenschaft zuerst durch bei G. H. v. Berg in seinem großen, für die deutsche Geschichte des gesammten Verwaltungsrechts fundamentalen Werke: Handbuch des Teutschen Polizeirechts 6. B. C. II. 1799, als Theil der Wohlfahrtspolizei und zwar gleich nach der Bevölkerungspolizei, Hauptst. 3. bezeichnender Weise Franks Werk nur in der medicinischen Polizei und nicht in der organisatorischen citirend. Ihm folgen dann alle späteren Darstellungen. (S. unten.)

Unterdessen Entstehen der systematischen Medicinalgesetze und Organisationen. Unterschied von den früheren Versuchen wie der Gesetze Friedrichs II. und der Würzburger Ordnung von 1502, wie schon erwähnt, in der Aufstellung einer höchsten oberaufsehenden Behörde (s. oben). Voraus geht Preußen. Geschichte: Horn, das preußische Medicinalwesen 2. B. 1853—58, Supplement 1803, 1. B. Sehr gründlich und bedeutend. Derselbe sagt mit gutem Recht, daß Preußen der erste aller deutschen (warum sagt er nicht europäischen, wenigstens seit dem Hohenstaufen Friedrich II.?) gewesen, der das Medicinalwesen grundsätzlich geordnet und die Sorge für das Gesundheitswesen damit principiell verbunden habe. Erste Medicinal-Ordnung: Churf. Erl. v. 1685, Einsetzung eines Collegium Medicinum als centraler staatlicher Medicinalbehörde, welche das Oberaufsichtsrecht, das bisher wesentlich den medicinischen Facultäten zugestanden und von ihnen wegen Mangels jeder Executive höchst mangelhaft ausgeübt war, durch eine höchste amtliche Stelle ersetzte. Dann der Fortschritt zur strengeren Organisation eben durch dieses Collegium selbst; Entwurf von 1684; dann Edict v. 23. Sept. 1725, Grundlage der ganzen Organisation des vorigen und zum Theil des gegenwärtigen Jahrhunderts. Vgl. Horn, Text S. 2—16. S. Th. Ph. v. d. Hagen, Nachricht von den Medicinalanstalten und medicinischen Collegiis in den preußischen Staaten 1786 (Hauptquelle Bergs), dazu Bergius, Pol. u. Cameral. Magazin VI. 328 u. Uden u. Pyls, Magaz. f. d. gerichtl. Arzneykunde und medicinische Polizei II. 38, Wien 1782. G. H. Berg, Handb. a. a. O. S. 73 „Die Einrichtung des Medicinalwesens in den Preuß. Staaten verdient wegen ihrer Vollständigkeit und Uebereinstimmung vorzüglich bemerkt zu werden. Allgem. Aufsicht: Ober-Collegium Medicum in Berlin. In jeder Provinz Collegia Medica mit Prüfung der Medicinalpersonen und „Cognition der medicinisch-legalischen Inquisitionsfälle" (Berg); entscheidend in der ärztlichen Disciplin, Geheimmitteln und etwaige „Belehnung der Aerzte". Daneben endlich ein „Collegium Sanitatis" mit der Aufsicht über das Seuchenwesen („grassirende Krankheiten", 1791 [?]) mit dem Ober-Colleg. Medic. vereint. An diese große systematische

Gesetzgebung schließen sich alsdann die einzelnen deutschen Staaten, namentlich Braunschweig: Medicinal-Ordre v. 1747; (Bergius a. a. O. §. 17); Hessen-Cassel: Medicinal-Ordre v. 1767; Chursachsen: 1768 Errichtung eines Sanitäts-Coll. zur Verbesserung des Medicinalwesens; Baiern: Beginn schon 1735, Einsetzung des Coll. Medicum; 1782 Württemberg: Oberaufsicht durch eine ständige Sanitäts-Deputation über das ganze Medicinalwesen, mit bestimmter Competenz; Moser, Von der Landeshoheit in Polizeisachen S. 76; vgl. Bergs Handb. a. a. O. S. 73 ff.

Die zweite große organisatorische Gesetzgebung für das Gesundheitswesen ist die österreichische mit dem Sanitäts-Normativ vom 2. Januar 1770. Dasselbe hatte gegenüber den österreichischen Ländern eine viel schwierigere Aufgabe wie die preußische Gesetzgebung. Die Grundlagen aber sind so richtig, daß sie noch gegenwärtig in wesentlichen Punkten gelten. Haupt-Sanitäts-Hofdeputation in Wien; unter derselben in jedem Erblande Sanitätscommissionen, Vorsitz des Landeschefs, Beisitzer, Räthe und Aerzte; auf dem Lande: Besorgung durch die (damaligen) Kreisämter, mit Kreisärzten, Kreischirurgen und Magistratspersonen. In jedem Erblande ein Protomedicus als Sanitätsrath. Dann Inhalt vier Instructionen für Aerzte, Aufsicht über Apotheken und Kurpfuscher — für Prüfung und Pflichten der Wundärzte, der Apotheker, der Hebammen. Kurze Uebersicht über das Normativ in J. Kropatschek, Oesterreichs Staatsverfassung, B. IV, 1796. Weitere Bestimmungen in Uden und Pyls' Magazin. Die neuere Gestalt s. unten. Diese ganze schon damals als mustergültig anerkannte Sanitätsordnung (Berg a. a. O., S. 70), die aus den Händen des letzten historischen Leibarztes, v. Swieten, hervorging, schließt die große Epoche der deutschen Oganisation des Medicinalwesens ab; die neue Schule gibt derselben neue Aufgaben und neue Principien.

Was nun in dieser Epoche Frankreich betrifft, so darf man im allgemeinen sagen, daß es mit Ausnahme des großen Werkes von Delamare weder literarisch noch gesetzlich etwas Bedeutendes für das Gesundheitswesen geleistet hat. Die kleine Publication von Dubreil (André): La police de l'art et science de médecine, contenant la réfutation des erreurs et des abus qui s'y commettent 1580 (in Koppers Jahrb. der St.-Arzneikunde, B. II, S. 234, und bei Frank B. VI, S. 12 aufgeführt, der Delamare nicht kennt) ist wohl nur ein Theil jener Dissertationsliteratur, die im siebzehnten Jahrhundert in ganz Deutschland herrschte. Dagegen ist von wesentlichem Werth Delamare, Traité de la Police, zwei Fol.-B., 1729, in welchem man offenbar um seines Titels willen keine Medicinalpolizei gesucht hat, so daß

selbst die Franzosen (auch Demazes) ihn nicht kennen, obwohl es die bei weitem bedeutendste Sammlung des Polizeirechts ist, die wir überhaupt besitzen. Buch 1: **Magistrats et officiers**; B. 2: Religion; B. 3: **Moeurs**. Dann kommt B. II B. 4: de la santé; B. 5: des vivres; B. III Fortsetzung des B. 5; B. IV gleichfalls Fortsetzung über die Lebens- und Unterhaltsmittel, so daß die Aufstellung über die Medicinalpolizei, die freilich wesentlich Gewerbeordnung für die Nahrungsmittel, mit einer fast unglaublichen Genauigkeit und Ausführlichkeit nicht weniger als 1480 dichtgedruckte Folio-Seiten enthalten, und zwar mit dem Abdruck aller Königl. Verordnungen und Urtheilssprüche und sonstigen Urkunden, das unbedingte Hauptwerk für alle frühere Geschichte der Medicinalpolizei in Frankreich. Ja man muß ihn und sein Material als die wahre Quelle der ganzen Auffassung des letzten französischen Médecins du Roy von Bedeutung, Quesnay's, ansehen, sowie man einen Blick auf das Buch 3, die Moeurs, wirft, welches sich wesentlich mit der Lage der Landwirthschaft beschäftigt. Es wird künftig keine Geschichte der Nationalökonomie des achtzehnten Jahrhunderts geben, ohne Delamare's Werk. Für die Medicinalverwaltung aber führen wir, das positive Material hier bei Seite lassend, nur die wenigen Sätze an, welche die Nachfolger oder die Wirkung der Arbeit von Fort. Fidelis und den großen Blick unseres Verfassers characterisiren. Er sagt in seiner Préface: a l'imitation des Anciens, j'ai divisé tous les soins que l'on doit prendre pour entretenir la constitution de la santé ou pour la rétablir — à ces cinq principaux points: la salubrité de l'air, la purété de l'Eau, la bonté des autres Aliments, le choix des Remèdes, la capacité de Médecins et des Chirurgiens. Die Ausführlichkeit und Quellenmäßigkeit der Behandlung ist dabei staunenswerth, und merkwürdig, wie schon in ihm der Frank'sche Gedanke der Trennung von Medicinal- und Sanitätswesen klar hervortritt! Ueber das Einzelne von Delamare s. unten, Nahrungsmittel. Von einer weiteren Literatur des achtzehnten Jahrhunderts ist mir nichts bekannt; das cit. Repertoire de Jurispr. von 1784, an dem doch die ersten Männer Frankreichs mitarbeiteten, hat nicht einmal das Wort „Médecine légale“. Doch wage ich nichts definitiv zu behaupten.

Das Wenige, was wir bis auf weiteres von der früheren sanitären Gesetzgebung und Literatur Englands wissen, muß man bei Finklenburg und Gotel suchen. Es ist eigentlich die Abwesenheit beider.

Das Gesundheitswesen des achtzehnten und neunzehnten Jahrhunderts.

(Die europäische Epoche.)

Gewiß nun werden wir Recht haben wenn wir sagen, daß die Mißachtung, mit welcher man oft auf die Leistungen der früheren Zeit im Gesundheitswesen zurückblickt, gegenüber demjenigen, was wir soeben characterisirt haben, eine vollkommen unbegründete ist. Aber ebenso gewiß ist es, daß daneben ein sehr tiefer Unterschied jener Zeit von der unsrigen besteht. Es kommt nur darauf an, das Wesen dieses Unterschiedes möglichst klar zu formuliren.

Derselbe beruht nun darauf, daß bis zur neuesten Zeit die entstehende Wissenschaft der Gesundheit von jeder praktischen Theilnahme an der Sicherheit und Förderung der Gesundheitszustände ausgeschlossen, und diese in der Wirklichkeit nur den Polizeibehörden übergeben ward, oder, wie es das große Oesterreichische Sanitätsgesetz von 1770 begründet hatte, und noch Kopetz in seiner Oesterr. politischen Gesetzkunde von 1819, B. II. § 695 kurz und klar sagt, daß: „die Verwaltung der Sanitätsgeschäfte den politischen Behörden anvertraut ist“. Und da nun diese ihrer ganzen Stellung nach nur mit den einzelnen Gefahren und Störungen der öffentlichen Gesundheit zu thun haben, während die eigentliche Heilkunde wieder ihren eigenen Weg ging, so hatte sich das ganze Gesundheitswesen trotz der bedeutenden Anfänge in der früheren Zeit im wesentlichen in zwei große Gebiete gespalten, welche eigentlich nur dem Namen nach verbunden, selbständig neben einander herliefen. Die rein polizeiliche Natur der sanitären Function der Behörden aber, die hier wie in allen Theilen der Verwaltung denn doch vorzugsweise auf eine, nur durch die früheren regel- und rechtlosen Zustände erklärliche Bevormundung der Einzelnen hinauslief, ließ dabei allmählig diese Art der Gesundheitspflege dem Publicum keineswegs in einem zusagenden Lichte erscheinen; von dem höheren Elemente des Gesundheitswesens wußte meist der niedere Beamte gar nichts, und die Oberaufsicht der großen centralen Organe kam wenig oder gar nicht zur Erscheinung. Der Körper des heutigen Gesundheitswesens war da, der Geist desselben fehlte, trotz alles Eudämonismus und aller Staatswissenschaft.

In diesem Zustande waren es nun zwei Faktoren, welche die neue gegenwärtige Bewegung in Gestalt des Gesundheitswesens begründet haben. Den einen bildete die Wissenschaft, den zweiten die materielle Gefahr der Gesundheit. Und damit dem in jedem Jahre sich kräftiger

entwickelnden Gesammtleben Europa's beide zugleich allen Staaten angehörten, so bildeten sie, wenn auch nur langsam und bis jetzt noch sehr unvollständig, die Vorstellung von der Gemeingültigkeit aller theoretischen Gesetze und aller praktischen Aufgaben des Gesundheitswesens, um dessentwillen wir diese Epoche die europäische genannt haben.

Da nun auch hier das Einzelne der folgenden systematischen Darstellung gehört, so dürfen wir uns hier begnügen, den allgemeinen Character jener beiden Faktoren und ihrer Entwicklung zu bezeichnen.

1) Die Entwicklung der medicinischen Gesundheitslehre. Das medicinische Verordnungswesen und die erste Medicinalpolizeiwissenschaft.

Bis zur Mitte des vorigen Jahrhunderts hatte die ganze medicinische Wissenschaft denn doch trotz ihrer Ausdehnung den Character einer mit mehr oder weniger Geist verfolgten Beobachtung der Krankheitserscheinungen in Symptomen, Krankheitskategorien und Recepten. Eine neue Auffassung entstand erst als Harvey, der Kopernikus der physiologischen Lebenslehre, den Blutumlauf entdeckte. Die Bedeutung dieser Entdeckung lag aber speziell für unser Gebiet auf Einem Punkte. Sie lehrte die Ernährung des Menschen begreifen, und zwar als einen unabweisbaren Causalzusammenhang zwischen den elementaren Faktoren dieser Ernährung, welche das Blut bereitet, und der menschlichen Gesundheit überhaupt, einen Zusammenhang den man immer empfunden, aber nie recht verstanden hatte. Sowie dieser Gedanke in die Wissenschaft hineintritt, mußte für das entstehende Gesundheitswesen — daß wir die Entwicklung der ärztlichen Wissenschaft den Männern des Faches überlassen, brauchen wir wohl nicht zu sagen — sich zunächst eine Folge ergeben. Bedeutete jetzt die Ernährung des Menschen die Grundlage seiner gesunden Kraft, so mußte sowohl die Heilung der einzelnen Krankheiten als die bloß polizeiliche Sicherung des unverletzten Zustandes der Person, die ja doch nur in bestimmten und noch dazu nur zu oft unabwendbaren Fällen zur Aufgabe der Behörden werden konnte, alsbald zu untergeordneten Gebieten werden. Dagegen ward die Gesundheit durch jene große Entdeckung aus einem bloßen Zustande, den die Polizei vor äußerlicher Gefahr schützte, und den die Medicin in Fällen der Erkrankung heilte, zu einem organischen Begriff, den man jetzt bis auf seine letzten elementaren und unzweifelhaften Voraussetzungen verfolgen konnte; die Wissenschaft aber mußte jetzt lernen, welches diese Elemente seien, wie sie erkannt werden, wie sie wirken, und wie man mit ihnen kämpfen oder für ihre Herstellung sorgen könne. Damit denn begann eine wesentlich neue Auffassung für die Aufgabe des alten Medi-

cinalwesens. Aus einer bloßen didactischen und amtlichen Disciplin und Ordnung des Heilwesens und seines Berufes einerseits, und aus einer polizeilichen, in beständig erneuten und beständig nicht beachteten Geboten und Verboten sich bewegenden Bevormundung einzelner Personen und Verkehrsverhältnisse andererseits, erhob sich die Erkenntniß daß die öffentliche Gesundheit als solche das Ergebniß von wirkenden Kräften sei, deren Wirkung im einzelnen Falle oft unnachweisbar, für die Gemeinschaft aber eine geradezu entscheidende sei; daß sie daher eben als Gesammtzustand ein Resultat von allen denjenigen öffentlichen Zuständen bilde, welche auf jene sanitären Elemente einen Einfluß haben, und daß daher die wahre Aufgabe des Staats nicht mehr wie zur Zeit der bisherigen Medicinalpolizei in dem Schutze des bestehenden Gesundheitszustandes, sondern in dem Gebiete der elementaren und physiologischen Kräfte liege, welche diesen Gesundheitszustand in unsichtbarer aber unwiderstehlicher Weise beherrschen. Diese Kräfte nun zu erforschen, sie im Einzelnen und namentlich im Gebiete der Ernährung des ganzen Volkes zu verfolgen, den großen physiologischen Ernährungsproceß derselben zur einheitlichen, auf wissenschaftlicher Grundlage beruhenden Anschauung zu bringen, und aus dieser Erkenntniß die wahre Aufgabe des Staats zu formuliren, das war jetzt die Bahn, welche sich diese Richtung der neuen Wissenschaft zu brechen hatte. Und die daraus nun sich allmählig bildende Gestalt von denjenigen Gesetzen, Maßregeln und Einzelanordnungen, welche jene größere, ja man kann sagen jetzt erst selbständig werdende Auffassung der öffentlichen Gesundheit als selbständiges Gebiet der Verwaltung hinstellte, und im Namen derselben immer neue Forderungen an den Staat richtete, ist das eigentliche Gesundheitswesen.

Die zwei großen Richtungen in der Wissenschaft, welche dieser neuen Gestalt der Auffassung ihren ersten und faßbaren Ausdruck gaben, waren einerseits die gleichfalls erst in der Mitte des vorigen Jahrhunderts entstehende Lehre vom Bevölkerungswesen und dann die eigentliche medicinische Polizeiwissenschaft. Die zweite schließt sich im vorigen Jahrhundert, wir möchten sagen fast unwillkürlich an die erstere, wie es auch Frank in seinem ersten Bande zeigt. Beide aber beherrschen für ihren Theil die letzte Hälfte des vorigen Jahrhunderts. Ueber sie hinaus geht dann das neunzehnte, um wieder auch hier eine neue Bahn zu brechen. Es ist nöthig, diese großen Bewegungen im Ganzen gegenwärtig zu haben, will man in den Einzelheiten die uns vorliegen, nicht den leitenden Faden verlieren.

Kriege, Unfreiheit und Mißwirthschaft hatten mit dem Wohlstand zugleich die Bevölkerung der Staaten Europa's tief herabgebracht. Der

Werth der Einwohnerzahl war durch den Mangel an Recruten für die Heere und an Steuerträgern für den Fiscus so gestiegen, daß die letztere an und für sich zum Gegenstand der Verwaltung wurde, und das administrative Recht des „Einwanderungs-“ und des „Auswanderungswesens“ erzeugte. Es war daher natürlich, daß sich daran die Frage nach den Gesetzen anschloß, welche an und für sich über die Zu- und Abnahme der Bevölkerung entscheiden; und so entstand die „Bevölkerungslehre“, deren bei weitem bedeutendster Vertreter Joh. Peter Süßmilch war, Sein Werk: „Die göttliche Ordnung in den Veränderungen des menschlichen Geschlechts aus der Geburt, dem Tode und der Fortpflanzung desselben“ (erste Ausgabe 1761, später öfter) ist vielleicht das Bedeutendste sowohl an Verständniß als an positiven Forschungen, was über Bevölkerungswesen je geschrieben ist, und nur die deutsche Neigung, Fremdes zu verehren, hat an seine Stelle die Arbeit von Malthus setzen können. Dem sei wie ihm wolle, durch dieses Werk stand es jetzt fest, daß jene Bevölkerung in ihren Bewegungen wissenschaftlich erkennbaren Gesetzen unterliege; zweitens aber daß ein wesentliches Moment in dem Werthe der Bevölkerung sowohl in ihrer Zahl als in ihrer Vermehrung erst durch die Gesundheit gegeben sei; drittens endlich, daß die Geburts- und Todesziffer der Bevölkerung zum Maßstabe eben dieser Gesundheit selbst, und damit dessen werden können, was der Staat in seiner Gesundheitspflege für dieselbe zu leisten habe. Damit war die Grundlage für dasjenige gelegt, dem wir als der sanitären Gesundheitsstatistik wieder begegnen werden; zweitens aber auch für den Werth einer Wissenschaft, welche sich mit der Ernährung des Volkes als der Basis seiner ganzen physischen Existenz beschäftigte. Und diese letztere nun war es, welche sich dauernd an den Namen Franks schließen wird.

Die durchschlagende Bedeutung des Frank'schen Werkes nämlich ist ohne den Einfluß der Populationistik kaum zu verstehen. Aber das, was er zuerst in seiner auf das Einzelnste eingehenden und zugleich mit einer fast nie erreichten Kenntniß des classischen Sanitätswesens verbundenen Weise leistete, war denn doch wesentlich in den ersten Theilen seines großen Werkes die sanitäre Lehre von den Ernährungsmitteln im weitesten Sinne des Wortes, mit welcher er eigentlich zuerst der ganzen gelehrten und dann sogar der gebildeten Welt die Gewalt zum Bewußtsein brachte, welche diese Bedingungen der Ernährung auf die gesammte Bevölkerung und auf die Wohlfahrt derselben ausüben. Die zwei letzten Theile jenes Werkes gehören vorzugsweise der Frage nach dem Bildungswesen des ärztlichen Standes an; wir werden ihnen unten wieder begegnen. Die Wirkung dieser Arbeit aber war eine große. Die ganze Lehre vom Medicinalwesen und der Medicinalpolizei in ihrer

alten Form erkannte ihr Ungenügen; die Untersuchungen über die rein polizeiliche Zweckmäßigkeit einzelner Maßregeln wurden in den Hintergrund gedrängt; ihre Kenntniß war nicht mehr die eigentliche Theorie der sanitären Aufgabe des Staates; sie fiel zurück in die „politische Gesetzgebung", wie bei Kopetz und anderen; dagegen ward jetzt die Gesundheit der Gesammtheit, die eigentlich öffentliche Gesundheit, das Gebiet, um dessen causale Bedingungen es sich handelte; es war klar, daß eine ganz neue Zeit für die ganze Auffassung der sanitären Verwaltung begonnen hatte. Und da begann nun allerdings eine gewisse Verwirrung der Vorstellungen, wie in all solchen Uebergangsperioden, die man in den Schriftstellern aus dem Anfange des gegenwärtigen Jahrhunderts deutlich erkennt. Die alte Medicinalpolizei war in ihrem Inhalte wie in der Form ihrer Behandlung ungenügend; was jetzt noch die gerichtliche Medicin bedeute, wußte man nicht recht; die neue Richtung hatte noch kein hygienisches System erzeugt; die polizeiliche Verwaltung hatte ihren alten Boden verloren und den neuen noch nicht gefunden. Da nun aber dennoch die entscheidende Bedeutung der neuen Wissenschaft klar genug war, so begann jetzt ein Proceß, der das, was Frank begründet, in zwei große Theile spaltete und fast ein Jahrhundert lang die ganze Theorie beherrschte. Der erste dieser Theile bestand, nach der Ablösung der gerichtlichen Medicin, in dem Auftreten einer ganz selbständigen und systematischen Lehrdisciplin der medicinischen Polizei, mit eigenen Handbüchern und Vorlesungen, als erstes System der systematischen Hygiene; die andere dagegen begann diese medicinische Polizei nunmehr direct in die große Polizeiwissenschaft als immanentes Glied derselben entweder unter dem Namen der Staatsarzneikunde oder der Gesundheitspolizei einzureihen, dabei aber, und das war die praktische Bedeutung der Sache, vor allem das gegebene gesetzliche Material zu verarbeiten, und dadurch den Drang nach neuen Gesetzgebungen hervorzurufen. Das erste brachte allerdings die Frank'schen Arbeiten, das zweite die Gesetzgebung nicht viel weiter, aber das Gesundheitswesen war zur didactischen Anerkennung seiner wissenschaftlichen Stellung gelangt. Das war ein großes und dauerndes Resultat dieser Epoche. In diesen Zustand tritt nun mit dem Anfang unseres Jahrhunderts ein neues Element, welches seinerseits auch die Wissenschaft zwang, über Frank's Lehren wesentlich hinauszugehen. Das war die Chemie.

Wir können keine Geschichte der Chemie geben; aber der Punkt, auf welchem sie in das Gesundheitswesen hineingreift, liegt wohl klar genug vor. Es ist die chemische Untersuchung eben jener Ernährungsmittel, deren entscheidenden Werth Frank an die Spitze seiner medi-

cinischen Polizei gesetzt. Bei der größten Hochachtung vor Frank's Leistungen wird unsere Zeit sich doch kaum verhehlen können, daß die sanitären Untersuchungen über die Ernährungsmittel denn doch nur auf Anschauung und Erfahrungen beruhten. Seitdem Lavoisier den Sauerstoff entdeckt hatte, ward es möglich, auch hier weiter zu gehen. Mit der Chemie mußte allmählig mit der Thatsache des Gesundheitsgefährlichen der Beweis dieser Gefährlichkeit, und mit diesem wieder eine neue Bewegung zunächst in den Untersuchungen der medicinischen Polizei entstehen. Die gegenwärtige Epoche beginnt ihren weiten Weg, dessen letztes Ziel noch niemand ganz ersieht.

Freilich ist das nicht so schnell gegangen wie es sich darstellen läßt. Und vielleicht hätte das Eintreten der Chemie in das Gesundheitswesen überhaupt noch lange Zeit auf sich warten lassen, wäre nicht in die öffentliche Gesundheit Europa's eine Gewalt hineingetreten, welche plötzlich nicht bloß die ganze Medicin, sondern auch das ganze öffentliche Bewußtsein mit der Frage nach den ersten Bedingungen der Gesundheit erfüllt hätte. Das war die Cholera, doch von dieser unten.

Die Bevölkerungslehre, welche seit Süßmilch gleichen Schritt mit der Gesundheitspolizei hielt, bedarf noch mehr als diese einmal einer pragmatischen Geschichte; auch bei ihr hat die Gegenwart die Vergangenheit nur zu sehr vergessen lassen. Wir jedoch haben uns hier mit ihrer Beziehung zum Gesundheitswesen zu begnügen. Wir bemerken daher nur kurz, daß schon das siebzehnte Jahrhundert die Bevölkerungsfrage in abstracter Weise in die neue Polizeiwissenschaft aufnahm, wie bei Hohenthal, De politia, u. a.; daß im achtzehnten Jahrhundert wesentlich die Rechtsfrage nach Zählung, Eheberechtigung und Auswanderung in den Vordergrund trat, namentlich bei Moser in seiner „Landeshoheit in Polizeisachen"; bis endlich Süßmilch die Bevölkerungslehre zu einer Wissenschaft erhob. Diese ward jetzt integrirender Theil der Polizeiwissenschaft, vor allem durch Berg, Handbuch II S. 19 ff., und zwar bezeichnend als erster Theil der „Wohlfahrtspolizei". Jedoch noch ohne Ziffern; bloß allgemeine Grundsätze der Bevölkerungslehre. Erst im neunzehnten Jahrhundert entsteht das Zählungswesen und die Berechnung der Geburts- und Sterbeziffer (Bernoulli). Von da der Uebergang zur Gesundheitsstatistik, die sich als selbständiges Gebiet mit der Mitte unseres Jahrhunderts entwickelt. (S. unten genauer.) — Damit war die Verbindung der neuen Gesundheitspolizei mit der Staatswissenschaft (Polizeiwissenschaft) gegeben; Bevölkerungslehre: Lehre von der Zahl und Vertheilung der Bevölkerung; Medizinische Polizei: Lehre von der gesunden Bevölkerung. Für diese nun die Grundlage in J. P. Frank's System einer medicinischen Polizei

I. B. Mannh. 1779, 2. Aufl. 1784; II. B. 1780; III. 1785; IV. 1888), nachdem Frank schon 1776 mit seiner „Epistola invitatoria ad eruditos de communicandis, quae ad politiam medicam spectant, principum ac legislatorum decretis" die Theilnahme der gelehrten Welt auf seinen Gegenstand gelenkt hatte. Character, wie schon gesagt, gerade in diesen grundlegenden Arbeiten die Zurückführung der Gesundheit auf die großen Elemente der Ernährung; in den folgenden Bänden 6 und 7 dagegen Lehre vom „Medicinalwesen", Theorie und Organisation des Bildungswesens der Aerzte, 1817, 1818, die an Einfluß auf die historische Entwicklung, wenn vielleicht auch nicht an innerem Werthe, hinter jenen ersten Bänden zurückstehen. Mit den letztern war die Bahn gebrochen für die selbständige Disciplin der Gesundheitsverwaltung. Jetzt eine große und bedeutende Bewegung. Entstehung der ersten Zeitschriften für „gerichtliche Arzneiwissenschaft und medicinische Polizei". C. T. Uhden und J. Th. Pyls Magazin 1782—83; Pyls Neues Magazin 1784; Scherfs Archiv d. Med.-Polizei 1783; desselben Beiträge zum Archiv der med. Pol. 1788—90; Metzger, Annalen der Staatsarzneikunde 1789—90; desselben Bibliothek für Physiker 1788. Aus ihnen die ersten Handbücher für medicinische Polizei: Metzger, Handbuch der Staatsarzneikunde, enthaltend die medicinische Polizei und gerichtliche Arzneiwissenschaft 1787; das beste — freilich noch ohne alle Statistik und ohne Anklang an chemische Untersuchungen, aber mit vollem Bewußtsein, der Staatswissenschaft als integrirender Theil anzugehören. C. B. G. Hebenstreit, Lehrsätze der medicinischen Polizeiwissenschaft 1791; (Einleitung: die Begriffsbestimmung der Polizei überhaupt und ihrer Aufgabe. Die einzelnen §§ oft mit werthvollen liter. Nachweisungen). Diese Disciplin tritt nun mit diesen ziemlich abstracten Lehrsätzen in den neuen Systemen der allgemeinen Polizeiwissenschaft, wie bei Justi (Syst. d. Pol.-W. II. 1.) und Sonnenfels (Polizei I. 176—247) auf, und wird in derselben Weise noch bei Jacob (Polizeiwissenschaft 108) und selbst Mohl (Pol.-W. 133) fortgeführt; ein Fortschritt ist nicht nachzuweisen. Dagegen verbindet sie sich wiederum durch Bergs Handbuch a. a. O. mit der Darstellung des positiven Rechts das Gesundheitswesen. Berg schließt sich fast allenthalben in sanitärer Beziehung an Frank, aber der eigentliche Inhalt seiner Arbeit ist auch hier die Zusammenstellung der Medicinalgesetzgebung, ohne doch dabei den Unterschied zwischen gerichtlicher Medicin und Gesundheitswesen recht klar zu machen. So ist jetzt diese medicinische Polizei, Staatsarzneikunde u. s. w. theils ein Gebiet der Medicin, theils durch Berg ein Gebiet der Jurisprudenz; die Tendenz war richtig, aber die systematische Einheit fehlte. Es war daher natürlich daß, da die Beamteten

der Polizei denn doch zuletzt die Ausführung hatten, der juristische Theil und das organisatorische Recht der medicinischen Polizei in der Literatur die Hauptsache wurde, und die Hygiene als etwas eigentlich selbstverständliches in den Hintergrund trat. Dem Vorbild Bergs folgte in dieser Beziehung im neunzehnten Jahrhundert das öffentliche Recht der einzelnen deutschen Bundesstaaten, soweit sie das Verwaltungsrecht entweder selbständig als Polizeigesetzgebung behandelten, oder es nach R. Mohl's entscheidendem Vorgange in Verfassungs- und Verwaltungsrecht schieden. Der ersten Gruppe gehört vorzugsweise die österreichische Literatur. An ihrer Spitze steht für das positive Recht W. G. Kopetz, Oesterreichische Politische Gesetzkunde 1819. Erster Theil, B. 2, der die eigentlich amtliche Ordnung „der Sanitätsgeschäfte als den politischen Behörden anvertraut," als Theil der reinen Sicherheitspolizei behandelt, dabei aber als Sammlung der betreffenden Einzelvorschriften jener Zeit unschätzbar ist; nur daß er nicht weiter als bis zum Jahr 1770 (Sanitäts-Normativ) zurückgeht; fortgesetzt hat ihn Stubenrauch, Verw.-Gesetzkunde in unvollkommener Weise; dagegen mit derselben Gründlichkeit und viel größerem Blick bis auf die neueste Zeit den ungeheuren Stoff zugleich systematisch bewältigend G. Mayerhofer Handbuch des politischen Verwaltungsdienstes. Dritte Auflage. 1875; 1. B.: der Verwaltungsdienst, 2. B.: zuerst die ganze Reichsverfassung (von Cisleithanien) von S. 230 bis 414; vollständige Darstellung des gegenwärtigen Rechts der eigentlichen Gesundheitsverwaltung. Dazu speziell Obentraut, System. Handb. d. Oest. Sanitäts-Gesetze, Wien 1877; nur bei ihm die Aufnahme der internationalen Gesundheitsverträge. Einzelnes s. unten. Für Preußen erste große Gesammtdarstellung: F. L. Augustin, Die K. Preuß. Medicinalverfassung 7 B. 1818—42. Dann W. Horn Pr. Medicinalwesen 2 Thle. 2. Aufl. 1863; dazu Rönne und Simon, D. Medicinalwesen d. Pr. St. 1844 und 1846 Suppl.-B. 1852. L. v. Rönne, St.-R. d. Preuß. Mon., 2. Aufl. 1872, B. 2, Abth. 2, § 402 mit weiterer Literatur hat das Verdienst, dem gesammten Medicinalwesen in seinem, für die Kenntniß des preußischen Staatsrechts grundlegenden und außerordentlich reichen Staatsrecht eine dauernde und berechtigte Stelle angewiesen zu haben. Sammlung aller auf die Medicinalverwaltung bezüglichen Gesetze von Klette. — Unter den Bearbeitern des Verwaltungsrechts der Einzelstaaten vor allem R. v. Mohl, Staatsrecht des K. Württemberg 1846, B. II (Verw.-R.) S. 315—385. Baiern: Pötzls Verwaltungs-Recht des K. Baiern (4. Aufl.); bei Moy St.-R. d. K. R. Baiern 1845, 3 B. fehlt auch in der Verw. d. Gesundheitswesen. Für K. Sachsen: Funke, Poliz. Gesetz d. K.-R. Sachsen. 3 Bände.

Characteristisch für den Mangel an Verständniß der Selbständigkeit des Gesundheitswesens ist es, daß R. v. Mohl nach seiner sonst ausgezeichneten „Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften" 1856 bis 1858 im B. III zwar der „Bevölkerungslehre" einen höchst sorgfältig gearbeiteten Abschnitt widmet (S. 411—514), aber nicht einmal der Medic. Polizei Erwähnung thut. Rössler: „Das sociale Verwaltungsrecht" 1833 hat von dem Gesundheitswesen merkwürdigerweise nur den „Heilberuf" aufgenommen. Dafür reich an Einzelnheiten, aber systemlos. Dieses Zurückweisen auf die Masse und den beständigen Wechsel des gesetzlichen Gesundheitsrechts hatte den theoretischen Versuch zur Folge, nach französischem Muster das gesammte Gesundheitswesen zu codificiren; wie Schütz, Versuch einer Medicinalverfassung 1808; zuletzt noch Wildberg Entwurf eines Codex medico-forensis 1842; besonders aber, auf Grundlage seiner „Theorie der Gesetze, die sich auf das körperliche Wohlsein der Bürger beziehen," 1830. G. Ehrhardt, „Entwurf eines physicalischen und medicinischen Polizeigesetzbuches und eines gerichtlichen Medicinal-Codex" — zwar vielleicht veranlaßt durch Haller, der in seinen Vorlesungen über gerichtliche Arznei (1784) schon in B. I. 95 über den Mangel einer guten medicinischen Gesetzgebung klagt. Trotzdem fehlten eben die festen Grundbegriffe; noch immer Vermengung der gerichtlichen Medicin und der Gesundheitslehre; selbst die Organisation des Medicinalwesens erwies sich als nicht ausreichend für die Wissenschaft. Daher noch lange Unmuth der Fachmänner über die Unfertigkeit des Ganzen, während die einzelnen Arbeiten beständig fortschreiten. Ist diese Medicinalpolizei ein bloßes Stück Polizeiwissenschaft auf der Grundlage der ärztlichen Wissenschaft, oder ist sie eine rein ärztliche Wissenschaft? Rost, Medicinalverfassung v. Preußen I. S. 11: „Die Medicinalverwaltung in allen Staaten ist höchst unentwickelt und ungleich verschiedener als irgend eine andere Doctrin." Stoll, Staatsw. Untersuchungen über das Medicinalwesen noch 1842: „Die Gesundheitsverwaltung ist ein Chaos ohne Form und Leben." Dazu der Streit zwischen Horn und Rönne (Rönne St.-R. a. a. O.). Hier konnte wieder nur die Entwicklung der Wissenschaft einen Abschluß bringen. Die folgende Epoche empfängt aus der Unklarheit der bisherigen ihr eigentliches Verständniß.

Gleichartig in der Hauptsache waren die Zustände und die Ansichten in Frankreich. Der Begriff und das Wort der médecine légale waren geblieben. Hauptausdruck des Wesens derselben bei Trébuchet: „Jurisprudence de la médecine, de la chirurgie et de la pharmacie en France, comprenant la médecine légale, la police médicale, la responsabilité des médecins, chirurgiens etc. — Exposé cont. la discus-

sion des lois, ordonnances, réglements et instructions conc. l'art de guérir." Paris 1834. Er sagt: Nous comprenons dans la médecine légale non seulement tout ce qui se rattache aux lois criminelles et civiles, mais encore tout ce qui tient à l'hygiène et la salubrité." Ganz gleiches Nebeneinander bei Tardieu, Dictionnaire d'hygiène publique. Allerdings bestehen daneben Sammlungen der medicinalpolizeilichen Gesetze und Vorschriften; das erste Manuel seit der Revolution von Legrand de Saule: Traité de médecine légale et de jurisprudence médicale. Paris 1834. Das französische Verwaltungsrecht, wie Laferrière und Bathie, haben diese ganze Médecine légale überhaupt nicht aufgenommen; es mag ihnen zu wenig „Verfassungsmäßigkeit" darin vorgekommen sein. Vgl. dazu Block, Dict. de l'administration française 2. Aufl. 1877: Médecine légale.

In England kann man bekanntlich von einer systematischen Behandlung des Rechts und von strengen wissenschaftlichen Begriffen in der Verwaltung bis dahin noch nicht reden. Eine Medicinalpolizei oder Polizeiwissenschaft gibt es dort noch nicht. Dagegen ist England in der Organisation und in den einzelnen hygienischen Gesetzen weit voraus. Wir kommen unten darauf zurück.

2) Die chemische und mikroskopische Gesundheitslehre. Der Begriff der Hygiene. Die Organisation des eigentlichen Gesundheitswesens und die Selbstverwaltung.

Es ist selbstverständlich, daß wir weit davon entfernt sind, hier Ansichten über das ärztliche Wesen der Cholera aufzustellen. Allein wir müssen behaupten, daß es gar kein Ereigniß gibt, welches jemals so tief und so unmittelbar einerseits in den Gang unserer Wissenschaft, und andererseits in das praktische Leben der Gesundheit eingegriffen hat, als eben die Cholera. In ihr ist — vielleicht das einzigemal in der Weltgeschichte — aus einem Fluch für die Menschheit durch schwere und tapfere Arbeit von Wissenschaft und Staatsverwaltung ein Segen geworden.

Wir unsererseits müssen uns begnügen, die Entwicklung des Gesundheitswesens, wie sie eben aus dieser Cholera hervorging, auf ihre Hauptelemente zurückzuführen.

Neben der Plötzlichkeit und Unwiderstehlichkeit mit der diese Seuche hereinbrach, war es vor allem ein Punkt, der in der ganzen bisherigen Gesundheitslehre mit den alten Traditionen brach, und selbst das Ungenügende in der medicinischen Polizei Franks zeigte. Das war die gänzliche Unberechenbarkeit ihres Auftretens. Sie war eine Seuche, bei welcher sich alle hergebrachten Systeme der Absperrung, des Schutzes,

der Quarantäne und der Cordons, und mithin auch jener rein amtlichen, politischen, polizeilichen Thätigkeit und Medicinalgesetzgebungen, die sich seit Frank so rasch entwickelt, als ganz nutzlos erwiesen. Jedermann weiß, wie sie in fast unerklärlicher Weise jede Schranke übersprang, und aller einzelnen Vorsichtsmaßregeln sowohl von Seiten der Verwaltung, als von der der Einzelnen spottete. Und dennoch wirkte sie, selbst unverstanden, verständnißbringend in allen Theilen Europa's. Die Cholerafrage war eine europäische Frage geworden.

Natürlich war es, daß jetzt die gesammte Wissenschaft mit allen ihren Mitteln diesem Feinde entgegentrat. Allein die bisherige Heilkunde war ihm nicht gewachsen. Es war vergebens seine physiologischen Grundlagen in Anatomie oder Pathologie zu suchen. Er zwang die Forschung, neue Krankheitsursachen zu finden; ihre sich immer wiederholenden Thatsachen zwangen die widerstrebende Aetiologie, von der Ansteckungslehre abzugehen, und den Grund der Seuchenherde irgendwo in dem ganzen Ernährungsproceß der Bevölkerung zu suchen, ohne daß die noch einfache ärztliche Beobachtung sie recht erkennen konnte. Da war es denn, wo die Wissenschaft von dem bisherigen Verfahren in der Beurtheilung der Gründe der Krankheit sich losmachte, und sich zwei bisher ihr fast unbekannte Beobachtungsmittel aneignete, welche überhaupt die neue Physiologie begründet haben. Das waren einerseits die Chemie, und andererseits die Mikroskopie. Mit ihnen entstand fast eine neue Welt für das Verständniß des Causalnexus zwischen den Ernährungsmitteln und der Gesundheit, vor allem als das Mikroskop die sanitären Infusorien, die Bacterien und ähnliche Schöpfungen dem Auge aufschloß. Nun war es allerdings die Cholera, welche alles das sehen, ja mit Pettenkofer die Krankheitsursachen tief in der Erde suchen gelehrt hatte. Aber es ward bald klar daß diese Factoren, deren Zusammenhang mit der Cholera man doch zuletzt nicht fand, mit der öffentlichen Gesundheit in einer so engen Verbindung standen, daß man in ihnen den Grund der öffentlichen Krankheiten suchen und zum großen Theil auch erkennen lernte. Das wovon Frank noch keine Ahnung haben konnte, alle die Kategorien der organischen Chemie und die Millionen Pilze und Schwämme der Keimlehre wurden mit jedem Tage mehr zu sanitären Faktoren. Mit ihnen mußte auch die Aufgabe des öffentlichen Gesundheitswesens selber zum Bewußtsein ihrer neuen Grundlage kommen. Das Entstehen und die Vernichtung dieser Dinge ward jetzt ihre Aufgabe; sie waren die eigentliche Gefahr; mit ihnen mußte gekämpft werden. Und so kam es, daß die Scheidung dieser Untersuchungen innerhalb und zum Theil gegenüber der rein ärztlichen Wissenschaft sich mehr und mehr vollzog. Neben der alten medi-

cinischen Polizei bildete sich die physiologische Gesundheitslehre, die Hygiene aus. Sie bildete allmählig den Schwerpunkt der neu entstehenden Verwaltung des Gesundheitswesens, so sehr, wie wir schon oben angedeutet, daß ein ganzer Theil der Wissenschaft die Hygiene und das Gesundheitswesen geradezu identificirte und die Ansicht entstand, als sei mit Chemie und Mikroskopie von Luft, Wasser und Erde auch schon ein wirkliches Gesundheitswesen gegeben.

Dieselbe Cholera aber, welche jene neue Gestalt der Hygiene erzeugte, trug zugleich Sorge dafür, daß dieses Gesundheitswesen nicht in den Laboratorien der Gelehrten stecken blieb.

Denn diese Cholera war nächst den Blattern diejenige Seuche, welche die Bevölkerung in all ihren verschiedenen Classen ganz gleichmäßig befiel, ohne Rücksicht auf alles was Reichthum und Bildung zur Abwehr und Heilung darbieten konnten. Nur eines schien gewiß. War sie einmal da, so war die besitzende Classe eben so gut gefährdet wie die nichtbesitzende. Damit ergab sich, daß die Sicherung der zahlreichen unteren Classe zuletzt als die einzige Sicherung auch der höheren erschien. War die erstere ergriffen, so war die Gefahr der Gesundheit der letzteren und die damit nicht mehr zu verkennende Gefahr der öffentlichen Gesundheit gegeben. Dies Bewußtsein kam rasch, und zwar um so rascher, je dichter die Bevölkerung, je unvermeidlicher die Berührung, je gemeinsamer die elementaren Factoren aller Gesundheit wurden. Hier konnte es sich daher nicht mehr um einzelne Gefährdungen, nicht um Maßregeln der eigentlichen Polizei handeln; die Gemeinschaft als solche, der Staat mußte eintreten. Ihm entgegen kam nun eben jene neue Gesundheitslehre, die öffentliche Hygiene, mit ihrem unzweifelhaften Satze, daß das einzige Mittel mit der Cholera einen Kampf aufzunehmen, nicht wie die Theorie bisher gelehrt in einzelnen Grundsätzen und einzelnen Maßregeln und Heilmitteln, sondern einzig und allein in der genauen Beobachtung und einer systematischen Herstellung jener elementaren Faktoren der öffentlichen Gesundheit bestehe. Zum erstenmale stellte sich damit auch das ganze öffentliche Bewußtsein auf den Standpunkt, daß nicht mehr die Heilkunde, sondern daß die Gesundheit die Krankheit bewältigen müsse. Und die immer erneuten Angriffe der Cholera sorgten ihrerseits dafür, daß weder die Wissenschaft, noch der Einzelne, noch der Staat selbst gegenüber dieser Ueberzeugung unthätig blieb.

Die erste Folge davon war nun allerdings zuerst eine fast ermüdende Untersuchung über das Wesen der Cholera selbst mit ihrer reichen Literatur, die jedoch uns ferne liegt. Die zweite bedeutendere war, daß die Gemeinschaft ihre sanitäre Aufgabe nunmehr nicht bloß theoretisch,

sondern auch practisch ernst zu nehmen anfing. Die Lehre von der Hygiene war als Wissenschaft ohnehin schon eine organische geworden, wie der Feind, dem sie gegenüberstand. Sie wußte, daß es sich jetzt wie früher, allerdings um die absoluten Elemente der Ernährung handle; nur hatte sie in ihren Hülfsmitteln einen ganz anderen Maßstab der Beurtheilung wie zu Franks Zeiten. Sie ging daher als solche ihren Weg und schuf ihre Experimente und ihre Literatur. Das aber, worauf es jetzt ankam, war allerdings vor allem etwas anderes. Bei der öffentlichen Gefahr mußte eben die öffentliche Gewalt selber eingreifen. Nun hatte dieselbe bereits, wie wir gesehen, eine amtliche Organisation für die alte medicinische Polizei geschaffen, und ein formales System des Gesundheitswesens lag in dem der öffentlichen Aerzte vor, das wir unten genauer zu bezeichnen haben werden. Allein bis dahin war die Executive doch der politischen Polizei übergeben. Jetzt aber begann es sich nicht mehr um einzelne Thatsachen und Gefahren, sondern um die vitalen Bedingungen der Gesundheit der ganzen Bevölkerung zu handeln. In diese Richtung gedrängt, mußte zuerst die Verwaltung ein neues Princip aufstellen. Sie mußte den *Arzt selbst in die verwaltungsrechtliche Executive* hineinziehen, und ihm die Initiative für die nothwendigen Maßregeln übergeben. So wie das geschah, fast gleichviel in welcher Ausdehnung, begann nun eine neue Bewegung. Die kaum noch entstandene Hygiene hatte doch schon mächtig gewirkt. Der Arzt in ganz Europa erkannte, daß es sich eben um die gesammte positive Entwicklung der öffentlichen Gesundheit als solche handle, und daß er daher mit den Aufgaben der Hygiene nicht etwa bloß den Schutz gegen die Cholera, ja nicht einmal bloß die Gesundheit der Ernährung, sondern daß er die *Gesundheit des ganzen Volkslebens* zu vertreten habe. Und jetzt fing die Bewegung der hygienischen Wissenschaft an, in der wir gegenwärtig stehen. Wir können sie nicht kürzer bezeichnen, als indem wir sagen, daß das Princip der Theilung der wissenschaftlichen Arbeit sich zur Geltung brachte, und nicht mehr bloß jene allgemeine Gesundheit, wie sie Frank noch vorschwebte, sondern daß nunmehr auch die Gesundheitsbedingungen der *einzelnen Lebens- und Erwerbsverhältnisse* Gegenstand der hygienischen Untersuchungen werden mußten. Haus, Hof, Straße, Schule, Gewerbe, Industrie, Schiffahrt wurden je für sich zunächst vom streng gesundheitlichen Gesichtspunkte in ihren verschiedenen Verhältnissen zum menschlichen Organismus behandelt; eine reiche Literatur entstand; aus dem Princip der Hygiene war ein System derselben geworden.

Dies nun wird sich unten für unsere Aufgabe zwar im Einzelnen zeigen; aber gerade durch diese große systematische Entwicklung ergab sich

sofort das Zweite, das uns speziell betrifft. Nachdem Princip, System und Forderungen der öffentlichen Gesundheitslehre feststanden, kam es nun darauf an, diese letzteren auch auszuführen. Und hier war es, wo die neue Epoche wieder den alten Organismen und Fragen gegenüber trat.

Man wird sich an diesem Orte des von uns dargelegten Organismus des Staates erinnern. Derselbe zeigt, daß das Leben des Staats aus dem Zusammenwirken der Gesetzgebung und Vollziehung hervorgeht. Nun war es der Charakter der neuen Zeit, Gesetzgebung und Verwaltung in der Weise zu scheiden, daß die „Verfassungsmäßigkeit" der letzteren so wenig als möglich selbständigen Spielraum lasse und damit jeden ihrer Acte nur auf Grundlage einer eignen Gesetzgebung zugab. Die nothwendige Consequenz war ein in ganz Europa sich wiederholendes Streben, dieser Gesetzgebung auch für das Gesundheitswesen diejenige einheitliche Form zu geben, welche wir die „Codification" nennen. Die Frage war demnach alsbald die, ob und wie weit die neue Hygiene eine solche Codification für das Gesundheitswesen zulasse.

Ohne uns auf diese Frage einzulassen, welche wie wir meinen, für das Gesundheitswesen als Ganzes gewiß von Theorie und Praxis negativ entschieden werden wird, heben wir nur das Gebiet hervor, in welchem im Gegentheil ohne eine Codification denn doch zu keinem Resultate zu gelangen war. Das war die Organisation eben der Verwaltungs*organe*, durch welche die Principien der Hygiene nunmehr verwirklicht werden sollten. Und hier traf nun die entstehende neue Ordnung auf den Punkt, der dazu bestimmt scheint, die eigentliche Schwierigkeit der vorliegenden Aufgabe zu bilden. Jener Organismus der öffentlichen vollziehenden Gewalt nämlich, den das vorige Jahrhundert für einen einfachen gehalten, entwickelte gerade im Gesundheitswesen plötzlich jene zwei Gebiete, die nicht bloß an sich wesentlich verschieden sind, sondern über deren Verhältniß zu einander man sich noch keineswegs klar geworden war. Das erste war das der Regierung als der einheitlichen Gewalt des Staats in andren Dingen und auch im Gesundheitswesen, das zweite aber waren die Selbstverwaltungen in ihren verschiedenen Formen, unter ihnen vor allem die Gemeinde. Die Gemeinde trat aber gerade im Gesundheitswesen alsbald mit ihrer ganzen Bedeutung hervor, da schließlich nicht geleugnet werden konnte, daß die Hauptgefahren für die Gesundheit der ganzen Bevölkerung einen wesentlich örtlichen Charakter haben, und daß das natürliche Organ für das praktische Gesundheitswesen zuletzt immer die Gemeinde sein werde. So mußte es geschehen, daß, während man sich wohl in ganz Europa über die allgemeinen Principien der Gesundheitslehre an sich einig war, man über das entschei-

dende Verhältniß zwischen Regierung und Selbstverwaltung gerade in den praktischen Aufgaben der öffentlichen Hygiene keinesweges leicht zum Abschluß gelangte. Und das ist vermöge der Natur der Gemeinde um so schwieriger, als gerade die Gemeinden in allen Beziehungen die größten Verschiedenheiten bieten. Man war daher bald stillschweigend darüber einig, daß, wenn es sich um die Hygiene handle, die reine Wissenschaft entscheiden werde, daß aber bei der administrativen Gesetzgebung und bei der praktischen Verwaltung derselben die Aufgabe der Gesetzgebung neben der schon im vorigen Jahrhundert ziemlich fest begründeten staatlichen Ordnung des Sanitätswesens das Sanitätswesen der Gemeinden und sein Verhältniß zum Staatssanitätswesen sein müsse.

In der That ist es diese Aufgabe, vor der wir gegenwärtig stehen. Auch die Wissenschaft hat ihr Gewicht vollkommen verstanden. Denn sie ist es, welche die Nothwendigkeit gezeigt hat, die großen Grundsätze der Gesundheitslehre nicht mehr bloß zum Gegenstande einer eignen Gesetzgebung, sondern auch eines dem Wesen derselben entsprechenden Verwaltung und eines klaren, dem Systeme des gesammten öffentlichen Rechts sich innig anschließenden Systeme des Verwaltungsrechts zu machen. Aus ihr gingen daher zwei Richtungen hervor, welche sich zunächst ganz selbständig neben die Hygiene stellen mußten, und erst in zweiter Linie darnach streben, auch die letztere in sich aufzunehmen und in ihrer Weise zu verarbeiten. Das war die systematisch-juristische Behandlung des Gesundheitswesens und seines Rechts in ihrer Scheidung von der rein theoretischen Wissenschaft der Hygiene, und damit zugleich die Vergleichung des Gesundheitswesens und Rechtes in den verschiedenen Ländern Europa's, namentlich um das Mittel zu finden, das richtige Verhältniß zwischen Regierung und Selbstverwaltung aufstellen zu können. Diese Ablösung und Selbständigkeit des Begriffs und der Lehre der Verwaltung der öffentlichen Gesundheit durch die Organe des öffentlichen Rechts von der Lehre von den Grundlagen und Gesetzen der Gesundheit an sich bildet wie es uns scheint, das zweite Moment in dem specifischen Charakter unserer Gegenwart innerhalb dessen, was wir bis hierher als die Geschichte des Gesundheitswesens in ihren Umrissen zu geben versucht haben.

Oder kurz zusammengefaßt, das, warum es sich wesentlich handelt, ist für die reine Wissenschaft die Theilung der Arbeit in der Untersuchung der Hygiene für die verschiedenen Formen und Bewegungen des Gesammtlebens, für das praktische Leben dagegen die staatswissenschaftliche Auffassung des Gesundheitswesens als selbständigen Gegenstandes der Theorie, der medicinischen und juristischen Bildung, und des positiven Ausdrucks dieser Aufgabe in der Stellung des Arztes zum Gemeindewesen.

Es ist doch vielleicht von Werth für die Verwaltung mit Uebergehung alles Einzelnen in der Bewegung der Literatur, welche eigentlich doch erst in Folge der Cholera ihre rechte Bedeutung bekommen hat, wenigstens die großen Richtungen in der neuesten Wissenschaft zu scheiden, eben um ihr Zusammengehören für den großen Begriff des Gesundheitswesens und die Stellung, welche sie in demselben einnehmen, zu characterisiren.

Der Gedanke, daß das Gesundheitswesen ein staatswissenschaftlicher Begriff sei, und daß die Hygiene im Dienste des Staatslebens zu stehen habe, erhält sich; mit eben so viel Geist als Wärme vertreten von A. Geigel in der Einleitung zu dessen öffentlicher Gesundheitspflege (1 B. v. Ziemsens Handb. d. spec. Pathologie und Therapie 1874 u. ff.) Eintheilung: Diagnose, Aetiologie, Prognose und Therapie der öffentlichen Gesundheit im allgemeinen; wohl die erste systematische Behandlung, jedoch ohne Beziehung zum Verwaltungsorganismus. Strenge physiologische, chemische und mikroskopische Untersuchung: J. Nowak, Lehrbuch der Hygiene, Wien 1881. Statistische Richtung: Hauptvertreter Oesterlen; s. unten. In der Theilung der eigentlichen wissenschaftlichen Hygiene: das Seuchenwesen, namentlich Sigmund, Kampf um das Schutzsystem, s. unten. — Das spezielle Gesundheitswesen der Ernährung, zunächst der eigentlichen Nahrungsmittel, im Anschluß an die deutsche Gesetzgebung über dieselben, wovon unten. Dann die große Hygiene der Arbeit, vorwiegend von Seiten der Aetiologie, Hauptvertreter Hirt; — dann die Hygiene der Luft in Wohnung und Straßen — endlich die Hygiene der Erziehung mehr in einzelnen Arbeiten; s. unten bei den einzelnen Abschnitten. — Die noch immer mangelnde Verbindung dieser Bestrebungen mit der gegebenen Ordnung der Verwaltung, der große Kampf der arbeitenden Staatsideen mit den Selbstverwaltungen und ihrem Recht wird zum vergleichenden Gesundheitswesen; Sander, Finklenburg, Göttl, daneben die leider zusammenhangslose historische Richtung, deren Werth doch schon Frank erkannte und die er durchzuführen trachtete; s. oben. — Endlich die Anregnng in der ärztlichen Wissenschaft selbst, theils in den ärztlichen Vereinen, theils in den Zeitschriften, bei denen Wildbergs Jahrbücher der Staatsarzneikunde (seit 1835) von der Zeitschrift „der Ges. für die öff. Gesundheitspflege" seit 1864 abgelöst sind, welche wesentlich zugleich für die Vergleichung und die großen innern Organisationsfragen arbeitet. Das immer tiefer greifende sociale Element im ganzen hygienischen Bewußtsein, der Kampf der Gesundheit der Arbeit mit den Interessen des Kapitals, das Verständniß der Gesundheit der Kinder als Grundlage und Gewähr der Gesundheit des ganzen

Volkes und die Erkenntniß des ärztlichen Berufes in seinen großen hygienischen, öffentlichen Aufgaben hat nun seinerseits in zwei Richtungen seinen Ausdruck gefunden, von denen die eine allerdings mehr der Publicistik angehört, und deren Vertreter innerhalb der Fachwissenschaft namentlich Virchow ist: vergl. Gesammelte Abh. a. d. Gebiete der öffentlichen Medicin und Seuchenlehre, 2 B. 1878, namentlich instructiv für die Bewegungen der Medicinalreform von 1848—49 in Preußen, doch ziemlich ohne positives Resultat; die andere Richtung, deren Vertreter Hirt und andere der ärztlichen Wissenschaft hinreichend bekannt sind, hat sich dagegen wesentlich innerhalb der Gränzen des Aetiologie der Arbeiterkrankheiten gehalten. Faßt man aber das Ganze zusammen, so glauben wir sagen zu dürfen, daß unsere Gegenwart neben dem was die Vergangenheit geleistet, zu einer neuen, vielleicht endgültigen Gestaltung ihres Gesundheitswesens fortschreitet.

Das Folgende nun soll ein erneuter Versuch sein, ein mit dem gesammten Staatsleben zusammenhängendes, systematisches Bild desselben zu geben.

Das Gesundheitswesen als selbständige Wissenschaft.

(Besonderer Theil.)

Grundlagen:

I. Stellung desselben in dem System der Inneren Verwaltung.

Wenn man jetzt auf die bisherige Darstellung zurückblickt, so ist das Gesammtergebniß wohl ziemlich klar.

Es ist zuerst dargelegt wie das Gesundheitswesen des gesammten Lebens nicht etwa bloß im allgemeinen durchdringt, womit nicht viel gewonnen wäre, sondern wie es in jedem selbständigen Theile dieses Lebens, im Aeußern, dem Heerwesen, den Finanzen und der Rechtspflege seine gleichfalls selbständige Stellung einnimmt und dazu berechtigt ist, seine Stellung in jedem dieser Gebiete einzunehmen. In diesem Sinne haben wir davon ausgehen müssen, daß die Lehre und das Verständniß des Gesundheitswesens ein Theil der Staatswissenschaft sei.

Den Schluß dieser Arbeit bildete die Darstellung des großen Processes, durch welchen das eigentliche Gesundheitswesen sich nach Jahrhunderte langem Kampfe von den beiden Gebieten herausgelöst hat, durch deren Verschmelzung es seine Selbständigkeit nicht gewinnen und damit auch nicht zur eigenen Wissenschaft werden konnte, der eigentlichen Medicin und ihrer Verbindung mit der allgemeinen Naturwissen-

schaft, und der gerichtlichen Medicin in ihrer Verbindung mit der Rechtspflege. Unsere Arbeit steht nun an dem Schlußpunkte der Bewegung, welche als medicinische Polizeiwissenschaft vor hundert Jahren beginnt, und bestimmt den Character der Gegenwart in der Anerkennung des Gesundheitswesens als eines selbständigen Gebietes des fünften Theiles aller Verwaltung, der Inneren Verwaltung.

Damit erscheint das ganze Gesundheitswesen, und zwar sowohl wissenschaftlich als zu gleicher Zeit praktisch, sowohl in seiner formalen Stellung, als in seinen Principien, als endlich in seinem System den großen, fast elementaren Grundlagen und den Grundsätzen eben dieser Inneren Verwaltung eingeordnet. Und indem wir nun den großen Stoff desselben von diesem einheitlichen Standpunkte aus als ein organisches Ganze erfassen und zu bewältigen versuchen, wird aus der Gesundheitslehre eine selbständige Wissenschaft innerhalb der Wissenschaft der Inneren Verwaltung.

Es ist unsere Aufgabe, den Versuch zu machen, in diesem Sinne das Gesundheitswesen als eine solche selbständige Wissenschaft hinzustellen.

Zu dem Ende wird man ganz füglich von einer Einleitung oder einem allgemeinen Theile dieser Wissenschaft reden können, der auch hier zuletzt den ganzen Inhalt des besonderen Theiles wesentlich beherrscht.

Dieser allgemeine — sehr kurze — Theil enthält zuerst die formale Stellung des Gesundheitswesens nicht mehr in der Staatswissenschaft überhaupt, sondern eben in der Inneren Verwaltung, dann die Principien, welche vermöge der Natur der letzteren auch für das Gesundheitswesen folgen, und endlich die Elemente des Systems, das dann die positive Verwaltung des Gesundheitswesens darlegt.

Das Gesundheitswesen in der Inneren Verwaltungslehre.

Es ist wohl selbstverständlich, daß wir hier die Lehre von der Inneren Verwaltung und ihrem System nicht darlegen können. Aber das Gebiet derselben erscheint doch so einfach, daß es sich jedenfalls für unseren Zweck völlig ausreichend, fast von selber erklärt.

Ueberblickt man nemlich, was ja auch für den Arzt einen Werth hat, dieses Gebiet der Inneren Verwaltung für sich, so erscheinen fast selbstverständlich die großen Theile desselben als die großen Grundbedingungen und Grundverhältnisse des ganzen inneren Staatslebens. Der erste ist das persönliche Leben, der zweite das wirthschaftliche Leben, und der dritte das gesellschaftliche Leben. Wir werden uns auf den Inhalt der Verwaltungslehre des wirthschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens hier nicht einzulassen haben. Das persönliche

Leben aber enthält wieder zuerst die Zahl und Ordnung, dann die Bildung, und endlich und wesentlich die Gesundheit der Staatsangehörigen. Damit wird auch dieses Gebiet der Verwaltung ein zuletzt sehr durchsichtiger Organismus, in welchem jeder Theil seinen ganz bestimmten Begriff und seine ganz bestimmte Stelle hat. Die Gesammtheit dessen nun, was der Staat neben Volkswirthschaft und Gesellschaft für die Bedingungen der Entwicklung des persönlichen Lebens leistet, bildet das große Gebiet der persönlichen Verwaltung des Innern; innerhalb derselben aber nennen wir, wie es jetzt wohl leicht verständlich ist, die Gesammtheit der Innern Verwaltungsthätigkeiten für die öffentliche Gesundheit das Gesundheitswesen.

Da die Staatswissenschaft doch gewiß bald dahin kommen wird, den Staat als einen hochentwickelten organischen Begriff anzuerkennen, so wird es kaum ohne Interesse sein, sich diesen Organismus, der uns durch seine Einfachheit so vieles erklärt, einmal etwa wie ein anatomisches Bild schematisch anzuschauen. Ja wir denken sogar, daß gerade der anatomisch gebildete Arzt für eine solche Darstellung besonders empfänglich sein dürfte. Dieses Schema aber ist folgendes: (S. nächste Seite.)

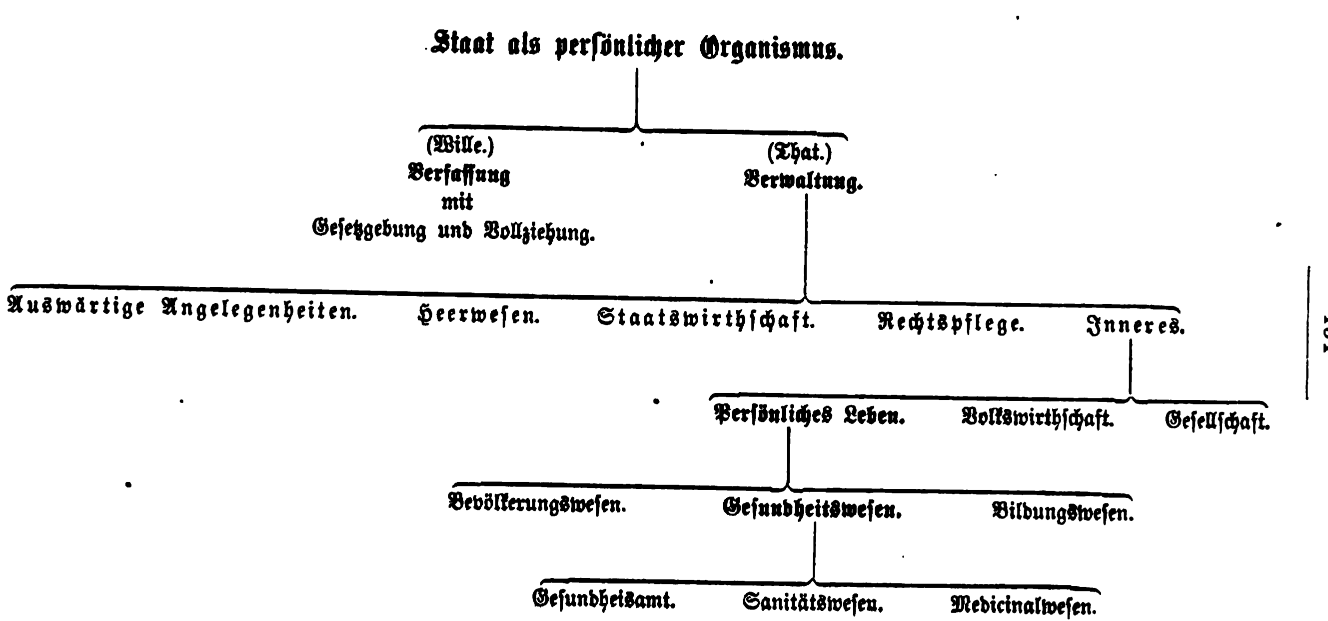
Wir wissen unser Gebiet nicht kürzer in seiner organischen Stellung zum Begriffe des Staats, dem der Verwaltung und dem der Innern Verwaltung darzustellen. Und da nicht alle zum genaueren Eingehen auf dies Gebiet der Innern Verwaltung Veranlassung haben, so wird das obige Bild nicht ohne Interesse sein. Wenn somit die erste allgemeine Einleitung zeigte, daß die organische Beherrschung des Gesundheitswesens ohne seinen Zusammenhang mit der Staatswissenschaft nicht gedacht werden darf, so zeigt das Obige den formalen Zusammenhang des Gesundheitswesens und seines Inhalts mit demjenigen Gebiete des Staatslebens, welches wir im Unterschiede von allen andern die Verwaltung des Innern genannt haben.

Wir nennen diese Stellung die formale, weil sie uns zwar den Zusammenhang nach außen, aber nicht die innere Natur mit ihren Organen und deren Functionen, also nicht dasjenige zeigt, was wir das Leben in dieser Verwaltung des Gesundheitswesens nennen müssen.

Diese Functionen selbst aber, das ist also der lebendige Inhalt der Verwaltung der öffentlichen Gesundheit, bezeichnen wir nun am besten als die Principien, welche das Verhältniß der Idee des Staates zum Gesundheitswesen als eine seiner Thätigkeit ausdrücken.

II. Die Principien des Gesundheitswesens.

Ist es richtig, daß das in Wissenschaft und Praxis der Verwaltung jetzt angehörige Gesundheitswesen derselben nicht bloß formal


Staat als persönlicher Organismus.
(Wille.)
Verfassung
mit
Gesetzgebung und Vollziehung.
(That.)
Verwaltung.
Auswärtige Angelegenheiten.
Heerwesen.
Staatswirthschaft.
Rechtspflege.
Inneres.
Persönliches Leben.
Volkswirthschaft.
Gesellschaft.
Bevölkerungswesen.
Gesundheitswesen.
Bildungswesen.
Gesundheisamt.
Sanitätswesen.
Medicinalwesen.

sondern auch seinem Wesen nach angehört, so steht es wohl fest, daß es für seine gesammte Aufgabe in allen ihren Theilen keine andere Principien haben kann als diejenigen, welche auch die Innere Verwaltung beherrschen.

Diese allgemeinsten Principien sind daher auch nicht die Principien der Medicin und eben so wenig die Principien der Rechtspflege, sondern die specifischen Grundlagen eben für die Verwaltung des Gesundheitswesens, und zwar als Anwendung derselben auf das Gebiet der öffentlichen Gesundheit.

Die weitere Entwicklung jener Principien der Innern Verwaltung überhaupt müssen wir hier bei Seite lassen, ihren Inhalt aber können wir in drei ziemlich feste Kategorien zusammenfassen.

Das Wesen aller Innern Verwaltung beruht darauf, daß kein Einzelner sich alle Bedingungen seiner persönlichen Entwicklung selbst und mit eigener Kraft schaffen kann. Da nun die gesammte Entwicklung der menschlichen Gemeinschaft doch zuletzt aus der individuellen Entwicklung aller Einzelnen besteht, so bietet diese Gemeinschaft durch ihre persönliche Form, den Staat, in seiner Innern Verwaltung diesen Einzelnen zwar nicht seine Entwicklung selbst, wohl aber für seine einzelnen Lebensverhältnisse diejenigen für alle Persönlichkeiten giltigen Bedingungen der Entwicklung, welche sich dieselben vermöge ihrer individuellen Kraft *nicht* selber als Einzelne *schaffen können*. Das ist das oberste und leitende Princip aller Innern Verwaltung.

Demgemäß ist es auch das oberste und leitende Princip aller *Gesundheitsverwaltung*, dem Einzelnen diejenigen Bedingungen herzustellen, welche für seine individuelle Gesundheit nicht etwa in seiner Individualität, sondern eben im Leben dieser Gemeinschaft liegen, und für die Kraft des Einzelnen unerreichbar sind. Und zwar theils indem sie ihn *schützt* gegen die Gefährdungen seiner Gesundheit durch diese Gemeinschaft, theils indem sie ihn innerhalb derselben in seiner Gesundheit *fördert*. — Man erkennt sofort, wie sich an dies erstes Moment das System desjenigen anschließt, was wir schon hier als das *Sanitätswesen* bezeichnen dürfen.

Aller Verwaltung, also auch der Verwaltung des Innern gegenüber aber steht das zweite Princip der freien Persönlichkeit, welches darauf beruht, daß es das Wesen derselben ist, sich ihr eignes Leben und Werden nicht von einer äußern Gewalt schenken zu lassen, sondern sich mit eigner Kraft aus sich selber heraus zu dem zu machen, was sie überhaupt in der Wirklichkeit zu werden vermag. Es folgt daraus, daß keine Verwaltung dazu bestimmt ist, dem Einzelnen das zu geben, *was er sich selber* zu geben vermag. Nur dadurch, daß jeder sich selbst für

sein eignes Leben verantwortlich wird, kann sich dieses Leben als ein im edelen Sinne persönliches entwickeln.

Demgemäß ist es auch das zweite Princip des Gesundheitswesens, daß dasselbe mit seiner Aufgabe und mit seiner Berechtigung da aufhört, wo Leben und Gesundheit der Einzelnen von der Freiheit ihres individuellen Willens abhängen. Jeder soll vor allen Dingen und grundsätzlich der Hüter und Förderer seines eignen Lebens, seiner eignen Gesundheit sein. So weit seine Kraft überhaupt reicht, hat die Verwaltung der Gesundheit mit ihm nichts zu thun. Da aber die Heilung der Krankheit, mag die letztere entstehen woher sie will, auch wieder eine Reihe von Bedingungen für die Verwendung der Heilmittel in Wissenschaft und praktischen Ordnungen voraussetzt, welche der Einzelne einerseits nicht mehr selbst versteht, oder andererseits sich selber nicht zu schaffen vermag, so muß die Verwaltung der Gesundheit allerdings diese Bedingungen der Heilung in der Weise herstellen, daß sie der Heilung des Einzelnen genügen. Es ist dann Sache der freien Selbstbestimmung des Einzelnen, sich ihrer zu bedienen oder nicht; aber daß sie vorhanden sind, dafür soll das Gesundheitswesen sorgen. Das ist der Punkt, auf welchem auch die individuelle Freiheit mit dem Gesundheitswesen in Berührung tritt. — Es ist wohl klar, daß sich an diesem Princip dasjenige ausbildet, was wir im Unterschiede vom Sanitätswesen in seinem allgemeinsten Begriff das Medizinalwesen nennen.

Das dritte Princip endlich ergibt sich, indem der Staat nicht bloß die Sicherheit und nicht bloß die Kraft seiner selbst in der seiner Bürger sucht, sondern sich selbst als die höchste Form der Ethik, der thätigen Sittlichkeit erkennt. Diese Ethik fordert von jedem Einzelnen die Hülfe für den Leidenden. Für den Staat wird sie gegenüber der Bedrohung wie dem Werthe der individuellen Gesundheit zum ethischen Princip jener Gesundheitsverwaltung. Niemand bezweifelt das. Allein dieses abstracte ethische Princip fordert eine concrete faßbare Gestalt. Diese erscheint da, wo ich erkenne, daß Schutz und Förderung der Gesundheit für die Einzelnen immer zunächst vom Besitze wirthschaftlicher Güter abhängen. Daß dem so ist, ist in Maß und Art der Sorge auch für die eigne Gesundheit des Einzelnen ein Gesetz des gesellschaftlichen Lebens. Allein die Gesundheit auch des Einzelnen hat zugleich einen absoluten Werth. Das Absolute kann aber auch hier nicht abhängig sein von einem nur zufällig Vorhandenen. Also auch die Gesundheit nicht in Schutz und Pflege von dem Besitze wirthschaftlicher Güter, und damit von dem Unterschiede der wirthschaftlichen Classen der Reichen und Armen, oder ihrer Fähigkeit, die Leistungen der Verwaltung in Medicinal- und Sanitätswesen zu bezahlen. Und ist nun der Staat die einfachste ethische Form

der Persönlichkeit, so muß er vermöge seiner in ihm lebendigen Idee seinen Schutz und seine Pflege der Gesundheit von dieser Abhängigkeit vom Besitze frei machen, und dieselben ohne Unterschied allen Classen des Volkes, ohne Rücksicht auf ihre wirthschaftliche und gesellschaftliche Stellung darbieten, auch da, wo dieselben nicht im Stande sind, die wirthschaftlichen Mittel dafür aufzubringen. Es ist nicht nöthig, das erst weiter zu begründen. Dieses dritte große Princip alles Gesundheitswesens aber, das auf diese Weise den Schutz und die Pflege der Gesundheit von Seiten des Staates dem Menschen an und für sich, unabhängig von seiner wirthschaftlichen und gesellschaftlichen Stellung darbietet, nennen wir das sociale Verwaltungsprincip des Gesundheitswesens.

— Es ist nun denn doch wohl nicht zufällig, daß in der Praxis aus diesen drei Principien die drei Gebiete des wirklichen Gesundheitswesens entstanden sind, wie wir sehen werden. —

Und nun muß es der organischen Wissenschaft des Staates verstattet sein zu zeigen, wie aus diesen Principien das entspringt, was wir das positive Gesundheitswesen oder die wirkliche Gesundheitsverwaltung nennen.

Denn die Verwirklichung jener Principien durch den Staat, und zwar theils durch seinen Willen in seiner Gesetzgebung, und theils durch seine positive Thätigkeit in der Verwaltung erzeugt nämlich durch die Verschiedenheiten, die in dem Objecte beider, der Bedingungen der öffentlichen Gesundheit liegen, das, was wir das System des Gesundheitswesens nennen.

Es sei verstattet, den auf seine letzten Grundlagen zurückgeführten Inhalt dieses Systems hier noch als Einleitung zu charakterisiren.

III. Das Verwaltungssystem des Gesundheitswesens.

Der Werth, den die Aufstellung eines solchen Systems des Gesundheitswesens und jener selbständigen Wissenschaft hat, besteht darin, daß sich dadurch dies Gesundheitswesen der Innern Verwaltung am klarsten von den Beziehungen der Medicin wie der öffentlichen Gesundheit zu den übrigen Theilen der Verwaltung, die wir characterisirt haben, bestimmen läßt, abgesehen davon daß es zuletzt doch dazu geeignet ist, den inneren Zusammenhang des großen Stoffes an Einzelheiten, welchen das Folgende wenigstens berühren muß, zur Anschauung zu bringen.

Während nämlich in allen früheren (staatswissenschaftlichen) Gebieten der Verwaltung die Gesundheit nur als Moment an einem anderen Ganzen und daher auch nur so weit in Betracht kam, als dies andre

es seinerseits vermöge seiner staatlichen Aufgabe forderte, setzt das eigentliche Gesundheitswesen der Innern Verwaltung eben die Gesundheit als Selbstzweck zu seinem Object. Hier ist es nur es selber, und nicht Bedingung oder Theil einer andern Verwaltung, und hat eben dadurch auch jetzt sein System, und nicht das einer andern Wissenschaft.

Ist nun wie gesagt, das Gesundheitswesen die Herstellung der Bedingungen der öffentlichen Gesundheit in der Einzelgesundheit und Heilung, so kann es gar kein anderes System desselben geben, als das System eben dieser Bedingungen, die es herstellen soll. Oder, da diese Herstellung die Aufgabe des Gesundheitswesens bildet, so ist das scheinbar rein theoretische System desselben in Wahrheit das System der Aufgaben, welche das Gesundheitswesen für die öffentliche Gesundheit zu lösen hat. Und das ist der praktische Werth desselben.

Diese Aufgaben, und mit ihnen der Inhalt des wissenschaftlichen Systems des Gesundheitswesens sind dreifacher Natur, und eigentlich schon in dem bisherigen angedeutet.

Das Gesundheitswesen als Theil der Verwaltung muß zuerst ein öffentliches Recht sein, und muß sich daher, wie alle andern Theile der Verwaltung dies sein Recht vermöge seiner eignen Kraft selber schaffen. Den ersten Theil des Systems bildet daher das Verwaltungsrecht des Gesundheitswesens und seine Rechtsbildung. Und der Organismus, vermöge dessen für das Gesundheitswesen diese Aufgabe gelöst wird, indem derselbe theils das im Wesen der öffentlichen Gesundheit liegende Recht durch die Gesetzgebung zum geltenden macht, und andererseits dies geltende Recht auch zur Vollziehung bringt, ist das was wir den amtlichen Organismus des Gesundheitswesens, das Gesundheitsamt nennen.

Die beiden amtlichen Verwaltungsgebiete desselben sind dann das Sanitäts- und das Medicinalwesen.

Das Criterium der Richtigkeit dieses Systems wird dann darin bestehen, daß alle einzelnen Fragen und Verhältnisse des Gesundheitswesens sich gleichsam von selbst in dasselbe einordnen.

Jene Unterscheidung zwischen Sanitäts- und Medicinalwesen ist zwar nicht bei den medicinischen Schriftstellern, wohl aber bei den Juristen schon im vorigen Jahrhundert vorhanden. Siehe namentlich bei J. H. Berg, Polizeirecht B. II, S. 64 und eine sehr gute Abhandlung IV, 2. Abtheilung Nr. XXXV (zum Recht der Gesundheitspolizei). Auch Mohl hat sie seiner Polizeiwissenschaft zum Grunde gelegt. Horn in seinem trefflichen preußischen Medicinalwesen 1857 endlich hat die „Organisation" noch selbständig hervorgehoben, und die gerichtliche Medicin folgen lassen. Er hat doch wohl Recht gegen die unklare Form

von Römer und Simon (Das Medicinalwesen des preußischen Staates 1844—1852), trotz dem, was Rönne in seinem Staatsrecht II §. 351 dagegen sagt. Wir glauben sagen zu können, daß diese Unterscheidung jetzt wohl durchstehend anerkannt ist, und sich selbst für bloße Sammlungen als praktisch erwiesen hat. — Die Aufstellung des ersten Theiles, des Verwaltungsrechts, wird sich, so wie man überhaupt den Begriff der Verwaltung als Grundlage für die Verwaltung auch der öffentlichen Gesundheit erkennt, durch sich selbst und durch seinen Inhalt rechtfertigen, obwohl er eigentlich hier zum erstenmal erscheint.

Erster Theil.

Das Gesundheitsamt.

(Das staatliche Verwaltungsrecht des Gesundheitswesens und seine Organisation.)

A. Elemente der allgemeinen öffentlichen Rechtsbildung für das Gesundheitswesen überhaupt.

I. Wesen des positiven Verwaltungsrechts und der Verwaltungsrechtsbildung überhaupt.

Die Rechtswissenschaft scheidet innerhalb des Rechtsbegriffes das bürgerliche, das Strafrecht und das öffentliche Recht.

Während das bürgerliche Recht die Bestimmungen für die, für den thätigen Willen des Einzelnen unverletzliche Lebensgränze des Anderen in der Verkehrswelt, das Strafrecht das Recht derjenigen That enthält, welche diese Gränze dennoch verletzt, hat das öffentliche Recht einen wesentlich anderen Character.

Dasselbe bezeichnet die durch den Staatswillen gesetzte Ordnung der Gemeinschaft, die sich zur persönlichen Ordnung im Staate erhebt, und daher auf allen Punkten eine Beschränkung der an sich absoluten Selbständigkeit des Einzelnen und seines Rechts insoweit enthält, als diese Beschränkung selbst wieder eine Bedingung für das Dasein und die Thätigkeit jener persönlichen Ordnung ist.

Insofern die Gemeinschaft nicht bloß im Staate, sondern zugleich auch in untergeordneten Einheiten, wie in Selbstverwaltungskörpern und Vereinen vorhanden ist, heißt jene Rechtsordnung derselben das öffentliche Recht. Insofern es sich um den Staat als die höchste, alle

andern umfassende selbständige Form der Persönlichkeit handelt, wird das öffentliche Recht zum Staatsrecht. Nach dem organischen Wesen des Staats (s. oben) gibt es demnach ein Recht für seine Verfassung, das Verfassungsrecht, und ein Recht für seine Verwaltung, ein Verwaltungsrecht. Innerhalb des letzteren hat dann natürlich jedes Gebiet der Verwaltung wieder sein Recht; innerhalb des Innern Verwaltungsrechts entsteht wieder das selbständige Recht des Gesundheitswesens, das öffentliche Gesundheitsrecht, oder das Verwaltungsrecht der öffentlichen Gesundheit.

Das öffentliche Verwaltungsrecht der Gesundheit ist daher die Gesammtheit aller, durch den Willen der staatlichen Gewalt bestimmten Ordnungen für das Leben der Gesammtheit, deren Zweck es ist, die Bedingungen des Schutzes und der Entwicklung der öffentlichen Gesundheit als für den Willen der Einzelnen objectiv und unverletzlich geltend herzustellen.

Da nun jener Wille der staatlichen Gewalt, wie die Lehre von der vollziehenden Gewalt es gezeigt hat, die zwei Grundformen des Gesetzes und der Verordnung hat, so ist auch das geltende Gesundheitsrecht theils aus Gesundheitsgesetzen, theils aus Gesundheitsverordnungen (Verfügungen, Vorschriften, Erlassen, Kundmachungen, Rescripten u. s. w.) gebildet.

Und da ferner die Vollziehung sowohl der Gesetze als der Verordnungen theils durch die selbständige und allgemeine Persönlichkeit des Staats in seiner Regierung, theils durch die ihm untergeordneten Formen der öffentlichen Persönlichkeit in den Selbstverwaltungskörpern vor sich geht, so sprechen wir von einer Verwaltung, das ist der concreten Verwirklichung des Staatswillens in den wirklichen Lebensverhältnissen des Staates, theils als der staatlichen, oder allgemeinen, theils als der örtlichen, den Selbstverwaltungskörpern übergebenen Gesundheitsverwaltung, als der Vollziehung der Vorschriften jenes Verwaltungsrechts der öffentlichen Gesundheit.

Man wird bald sehen, von welcher praktischen Bedeutung diese scheinbar rein theoretischen Unterschiede sind.

Faßt man nun die Gesammtheit aller als Gesetz oder Verordnung erlassenen Bestimmungen des Staatswillens als ein gegebenes Ganzes zusammen, so entsteht das positive Gesundheitsrecht des einzelnen Staates, das in den verschiedenen Sammlungen der betreffenden Gesetze u. s. w. den, bald Medicinal-, bald Gesundheitspolizei, bald Staatsarzneikunde, bald auch gerichtliche Medicin genannten Theilen der Verwaltungslehre mehr oder weniger systematisch zum Grunde liegt. (S. die hist. Entwicklungen.)

Geht man aber dabei über den einzelnen Staat hinaus, so zeigt sich auch auf diesem Gebiete des noch rein positiven Rechts die vielleicht größte und bedeutsamste Thatsache des ganzen Rechtslebens der Welt, die wir hier einfach die Individualität des Rechts und seiner Bildung nennen. Aus der gleichen, ja oft aus der gemeinsamen Grundlage des Begriffes und der Natur der öffentlichen Gesundheit und der Gemeinschaft der für alle gleichen Wissenschaft der Hygiene entfalten sich tief verschiedene Gestaltungen auch des Gesundheitsrechts, Verschiedenheiten, die sich in den drei großen Culturvölkern unserer Welt dem englischen, französischen und deutschen verkörpern, und so gleichsam über die feste Ordnung der absoluten Lebenskategorien den Reichthum des europäischen Lebens ausbreiten, an die sich dann die übrigen Welttheile nachfolgend anschließen. Das ist es, was die Kenntniß dieser Verschiedenheiten zum Verständniß einer höheren Gemeinschaft schon auf dem Gebiete des rein Positiven bringt, und die compilirende Arbeit der Zusammenstellung der Abweichungen im positiven Recht zur wissenschaftlichen Vergleichung des Bestehenden erhebt.

Das bestehende Recht aber ist der stillstehende Wille des Staates. Seine Entwicklung dagegen, getragen durch innere und äußere Lebensmomente desselben, erzeugt den nie ruhenden, und daher auch im Gesundheitsrecht im beständigen Werden begriffenen Proceß der Rechtsgeschichte.

Auch die Wissenschaft des Gesundheitswesens muß daher — vielleicht gerade am meisten in unserer Zeit — das Wesen dieses Processes vor Augen haben.

Indem wir nun hier die Rechtsbildung für das ganze übrige Verfassungs- und Verwaltungsrecht, als anderen Arbeiten gehörig, weglassen, und uns bloß auf das öffentliche Gesundheitsrecht beschränken, ergibt sich, daß die beiden theoretischen Faktoren der Geschichte des Gesundheitsrechtes, die Wissenschaft der Gesundheitslehre und die Statistik der Gesundheitszustände sind. Aus ihnen geht die Gesundheitsgesetzgebung hervor, die dann zur Gesundheitsverwaltung in Regierung und Selbstverwaltung wird. Und da diese letztere nun je nach den Kulturstaaten und ihrer Individualität wesentlich verschieden ist, so sehen wir, wie in Europa schon der Proceß der Rechtsbildung selber sich individualisirt und verschieden gestaltet, mit dem Reichthum der Erscheinungen die Fülle der gegenseitigen Belehrung darbietend.

So erhebt sich die Wissenschaft des Bestehenden zur Wissenschaft des Rechts auch für das Gesundheitswesen. In einer Zeit der lebendigen Bewegung aber, gerade auf diesem Gebiete der Rechtsbildung, wie unsere Gegenwart es ist, dürfen wir auf diesen Proceß mit seinem

Abschluß, der Vergleichung des Verschiedenen, wohl den Gedanken aller Berufsgenossen hinlenken.

II. Die Wissenschaft der Gesundheit (die Hygiene) und ihr Verhältniß zur Gesundheitsrechtsbildung.

Die Verwaltungslehre des Gesundheitswesens hat die Wissenschaft der Gesundheit so wenig zu erforschen als die Wissenschaft der Krankheit. Sie hat sie beide aus den Händen des Berufes einfach entgegen zu nehmen.

Aus der Lehre von den Krankheiten geht nun das Medicinalwesen hervor. Die Lehre von der Gesundheit dagegen selbständig gedacht, erzeugt das Sanitätswesen. Die letztere hat zwei Richtungen, welche wir hier in ihrem Verhältniß zur Bildung des öffentlichen Gesundheitsrechtes hinstellen müssen.

Wir werden die eine und faßbarste die analytische Hygiene nennen, die andere die synthetische.

Die analytische Hygiene untersucht die Elemente und organischen Bildungen, welche Faktoren von Gesundheit und Krankheit sind, an und für sich, das ist nach ihrem Vorhandensein und ihren Bestandtheilen ohne Rücksicht auf die statistischen Zustände von Gesundheit und Krankheit, und geht dadurch naturgemäß in reine Chemie, Naturwissenschaft und Technik über. Sie steht darin innerhalb ihres Rechts, aber eigentlich nicht mehr innerhalb der Hygiene. Es kommt deßhalb darauf an, sie mit den Forderungen der letzteren in beständiger Verbindung zu erhalten. Dies kann theoretisch nur geschehen, indem sie ihre Resultate und ihre Forschungen namentlich auf das praktische Gebiet der Ernährungsmittel zurückführt, das ihr gehört. Darum sollte zuerst keine Hygiene geschrieben werden ohne eine Krankheits- und Heilstatistik. Die Anwendung auf die analytische Aufgabe derselben liegt zu nahe, als daß wir sie erst zu entwickeln brauchten. Es sollte aber auch kein Lehrstuhl bestehen ohne eine Organisation und eine Rechtsordnung, vermöge deren die letztere beständig in der Lage wäre, die Untersuchungen für alle Momente des öffentlichen Ernährungsprocesses auch in der Praxis für die Gesundheitspflege und Polizei beständig durchzuführen. Es sollte für diese Zwecke nicht bloß ein, wir möchten sagen, theoretisches, sondern zugleich praktisches Laboratorium, mit allen Hülfsmitteln ausgestattet, aber auch zum täglichen Dienste des Sanitätswesens befähigt eingerichtet werden, ein solches aber auch für jeden Bezirk der Gesundheitsverwaltung bestehen. Wir müssen im Namen der letzteren wünschen, ja fordern, daß sich diese analytische Hygiene mit

diesem Bewußsein erfülle! Damit sie aber das vermöge, darf sie nie eine bloß analytische, sondern sie muß zugleich eine synthetische sein.

Unter der synthetischen Hygiene — man verstatte uns den Ausdruck — verstehen wir die Gesundheitslehre, welche die Ursachlichkeit der analytischen Hygiene von der einzelnen Untersuchung auf die gegebenen Verhältnisse im Leben der Gemeinschaft und auf die in diesen liegenden Ursachen und Wirkungen für die öffentliche Gesundheit hinüberzuführen und das Bild der letzteren, wie es die, sei es allgemeine, sei es örtliche Statistik gibt, in beständige und lebendige Verbindung mit dem wirklichen Gesammtleben zu erhalten weiß. Alsdann erst wird aus der Beobachtung der Ursachen und Wirkungen ein bestimmtes Urtheil über jene Verhältnisse, aus diesen eine Forderung und aus der Forderung ein Gesetz entstehen. Man wird nicht erwarten, daß wir hier auf die Sache selbst eingehen; dazu gehören eben Sachkenntnisse. Allein das was wir unsererseits fordern, läßt sich dennoch leicht sagen. Die Hygiene soll vermöge ihres beständigen Ueberganges von der analytischen zur synthetischen — wenn man diese Namen gestatten will — das in ihr allerdings lebendige Gefühl ihrer hohen Wichtigkeit zum klaren Bewußtsein ihrer Berechtigung und ihrer Pflicht herausbilden, daß sie eine rechtbildende Kraft für das Gesundheitswesen ist, und als solche einwirken und sich als die Grundlage für die Gesundheitsgesetzgebung und Verwaltung nicht bloß staatlich, sondern auch örtlich erkennen. Steht das nur erst fest, so überlassen wir das Uebrige getrost der jungen Wissenschaft selber.

III. Die rechtbildende Statistik des Gesundheitswesens.

Zwar ist die alte Grundlage, nach welcher die Statistik des Gesundheitswesens nichts als eine wohlgruppirte Addition von einzelnen Beobachtungen war, wenigstens im Princip überwunden, allein die Statistik hat noch lange nicht ihren vollen Beruf erfüllt. Es ist hier nicht der Ort um über das Wesen der Statistik an sich zu sprechen. Allein ihr Verhältniß zur Rechtsbildung des Gesundheitswesens wird allmählig ein so bedeutendes, daß der ärztliche Beruf sich doch wenigstens im allgemeinen von ihrer Stellung und Aufgabe auch im Gesundheitswesen Rechenschaft ablegen muß.

Der Inhalt der Statistik besteht aus Ziffern. Eine Ziffer der Statistik ist eine einzelne, auf gleichartige Einheiten zurückgeführte Thatsache des menschlichen Lebens. Umfang und Wechsel der Statistik bedeuten demnach das Maß der Kräfte, welche in jenen Ziffern zur Erscheinung kommen. Alle Theorie der Statistik hat daher zuerst die

Regeln aufzustellen, nach denen jene Grundlage derselben, die Einheit, festgestellt und die Ordnung der Einheiten — die statistischen Gruppen oder Kategorien, ausgedrückt in den „Köpfen" der Tabellen — gesetzt wird. Dann aber, und hier beginnt sie wissenschaftlich zu werden, hat sie diese Zifferngruppen als Wirkungen zu erkennen, welche den Ausdruck von bestimmten Kräften bilden. Die Gesundheitsstatistik ist in diesem wissenschaftlichen Sinne zuerst die Zifferstatistik der Gesundheitsstörungen, dann wird sie wissenschaftlich die Statistik der Ursachen, welche staatlich und örtlich diese Gesundheitsstörungen erzeugen.

Diese Zifferstatistik entsteht nun zuerst für bloß wissenschaftliche Zwecke. Da nun aber auch das Gesundheitswesen zum Objecte seiner Gesetzgebung und Verwaltung eben das, in diesen Ziffern ausgedrückte wirkliche Leben der Menschheit hat, und die gesundheitstörenden Kräfte mit den Kräften des Staats bekämpft, so bedarf er auch der Statistik um Maß und Art dieser Kräfte zu bestimmen, mit deren Bekämpfung sie zu thun hat.

Dadurch entsteht eine Statistik durch die Verwaltung und für die Verwaltung, das ist die administrative Statistik. Und die Regeln für diese administrative Statistik bestimmen ihrerseits die Ordnung in der Sammlung und Form der Lebensthatsachen, wie dieselben ihrerseits von der Verwaltung zum Zwecke der Rechtsbildung gefordert werden.

Alle wissenschaftliche Statistik nun, also auch die des Gesundheitswesens ist demnach eine freie, alle administrative Statistik eine objectiv geordnete. Beide erfüllen und ersetzen sich daher gegenseitig, und der höchste Werth jeder statistischen Arbeit aus jeder der beiden Gruppen besteht deßhalb in dem, was sie bei der andern hervorruft.

Alle Statistik ist im Anfange stets eine rein wissenschaftliche, und daher in Gegenstand, Umfang und Methode zufällige. Allein sobald die Verwaltung erkennt daß sie nicht bloß der allgemeinen Vorstellung von dem Object ihrer Thätigkeit, sondern eines festen Bildes desselben bedarf, beginnt sie ihre administrative Statistik aufzustellen. Und erst wo sie das thut, wird aus der Statistik ein Faktor für die Bildung des Verwaltungsrechts, und die Resultate derselben werden für Gesetzgebung und Verwaltung entscheidend.

Es ist kein Zweifel, daß erst unsere Zeit eine solche Verwaltungsstatistik ausgebildet hat. Auch die Lehre vom Gesundheitswesen kann ihrer nicht mehr entbehren. Mit der Erkenntniß von ihrer Wichtigkeit hat sich daher auch die große statistische Arbeit innerhalb der Verwaltung zu einer Höhe entwickelt, von der die frühere Zeit keine Ahnung hatte. Nur müssen wir unsererseits allerdings daran festhalten, daß die Resultate der Statistik an sich und die wissenschaftlichen Folgerungen,

welche diese Resultate erzeugen, das Gesundheitswesen als Theorie nichts angehen, sondern nur die Grundlage bestimmter verwaltungsrechtlicher Maßregeln und Gesetze sind. Allein der gegenwärtige Zustand dieser statistischen Arbeit ist dennoch gerade in diesem Sinne um so wichtiger, als seine historische Entwicklung uns am besten lehrt, was sie eigentlich leistet und was wir von ihrer Zukunft zu erwarten haben.

Man wird zu dem Ende wieder bestimmte Epochen unterscheiden.

Die erste Epoche ist die, in welcher sich die Gesundheitsstatistik überhaupt von der Bevölkerungsstatistik loslöst, und zu einem selbständigen Gebiet wird. Diese Epoche beginnt da, wo erstlich die ärztlichen „Relationes“ (s. oben) anfangen, die freilich stets nur mit einzelnen Fällen, meist der Gesundheitspolizei und der gerichtlichen Medicin zu thun haben, und daher noch gar keine Ziffern enthalten. Die Ziffer wird erst da aufgenommen, wo aus der einfachen Aufzeichnung der Zahl der Bevölkerung die Bewegung derselben durch Zu- und Abnahme der Zahl auf die drei großen Kategorien von Ehe, Geburt und Tod zurückgeführt wird. Mit ihnen entsteht die Bevölkerungslehre als die Untersuchung der Kräfte, von welchen der Wechsel der Ziffern in dieser Kategorie abhängt. Von da ist es zur Krankheitsstatistik im Principe nur ein Schritt. Dieser Schritt wird vorbereitet durch die Statistik des Versicherungswesens, die aber zunächst nur ihren rein wirthschaftlichen Zweck verfolgt. Was hier nur angelegt erscheint, das entwickelt sich nun sofort an dem entstehenden Gesundheitswesen; mit ihm beginnt die zweite Epoche.

Diese zweite Epoche bildet sich wesentlich aus an demjenigen, was wir das Seuchenwesen nennen. Der Kampf gegen die Seuchen setzt nothwendig eine Kenntnißnahme ihrer Entstehung voraus. Diese kann nur der praktische Arzt in der Heimath geben; für das Ausland gibt sie dagegen das Consulat. Damit erhalten Arzt und Consul die Pflicht der Anzeige, zunächst über die einzelnen Fälle zum Zwecke der polizeilichen Maßnahme gegen Ansteckungen; aus ihnen entstehen die ärztlichen Berichte, die dann natürlich alsbald den Gesundheitszustand im allgemeinen umfassen. Allein sie sind vereinzelt, beziehen sich meist nur auf die Seuchen, werden nur den einzelnen Behörden erstattet, und bilden damit zwar ein wichtiges Material für die Gesundheitsstatistik, aber nicht die Gesundheitsstatistik selber.

Diese letztere nun, die den Inhalt der dritten und gegenwärtigen Epoche ausmacht, entsteht da, wo nicht mehr die einzelne Gefahr und das einzelne Auftreten der Störungen der öffentlichen Gesundheit Gegenstand jener amtlichen und ärztlichen Beobachtungen sind, sondern der Gesundheitszustand des Staates als ein Ganzes aufgefaßt und in

seinen Bewegungen dargestellt wird. Deßhalb heißt sie die Epoche der administrativen oder der Verwaltungsstatistik. Sie selbst aber hat wieder zwei Grundformen.

Die erste ist die ordentliche Gesundheitsstatistik der Verwaltung. Es ist naturgemäß, daß sie sich an die drei Kategorien der eigentlichen Bevölkerungsstatistik, Geburt, Tod und Ehe, und mit ihnen an die Bewegung der Bevölkerung anschließt. Allein sie ist der letzteren gegenüber doch vollkommen selbständig, indem ihr Inhalt als Morbilitätsstatistik die Bewegung der Krankheiten zum Inhalt hat, und zwar mit dem bestimmten Zweck, neben dem Verlaufe der Krankheiten auch soweit möglich die Gruppen, und durch die Gruppen wieder die Ursachen derselben zu formuliren. Sie selbst empfängt in der Organisation des Medicinalwesens als eine wesentliche, wenn auch noch leider keineswegs durchgreifend und praktisch geordnete Aufgabe desselben wiederum drei Grundformen. Die erste ist die Gesundheitsstatistik der Gemeinden, die wohl nur in größeren Städten vorhanden ist; die zweite ist die Gesundheitsstatistik der Landschaften, die ihrerseits zu ihrem positiven Inhalt die Statistik der Landesanstalten hat, und daneben die Mittheilungen über die Arbeiten, und womöglich über Vermögen und Kosten der Landessanitätsverwaltungen haben sollte; die dritte ist die Reichsstatistik des Gesundheitswesens, über deren Aufgaben und Ordnungen so viel zu sagen wäre, daß wir den Gegenstand einer eigenen Arbeit überweisen müssen. Es braucht wohl kaum hinzugefügt zu werden, daß alle diese Thätigkeiten der ordentlichen Gesundheitsstatistik in jedem Lande sehr verschieden sind. Wir werden sie unten zu characterisiren versuchen.

Unter der außerordentlichen Gesundheitsstatistik verstehen wir diejenige, welche durch ganz bestimmte Verhältnisse und örtliche Zustände hervorgerufen wird, um der Regierung das thatsächliche Material entweder für neue Gesundheitsgesetze oder für bestimmte Maßregeln zu geben. Diese Statistik scheidet sich wieder in die amtliche und die öffentliche. Wir bezeichnen Verfahren und Resultat der ersteren wohl für ganz Europa als die amtlichen Erhebungen; die der zweiten als die der öffentlichen Vernehmungen (deutsch: Enquête). Die Grundsätze der ersten sind die Instructionen für das Amt, die der zweiten die Fragestellung für das Publikum (deutsch: Questionnaire). Jede von beiden hat ihren specifischen Werth; am besten ist die Verbindung beider, und zwar, indem die Erhebungen voraufgehen, aus diesen die Fragestellung gebildet wird, und über die letzteren dann die Vernehmungen stattfinden. Auch in dieser Beziehung sind die einzelnen Länder sehr verschieden.

Will man nun die rein wissenschaftliche Statistik neben der Verwaltungsstatistik characterisiren, so besteht dieselbe darin, daß sie sich erstlich an kein bestimmtes Reich bindet, sondern ihrer Natur nach stets eine allgemein menschliche zu werden strebt; zweitens eben deßhalb sich ihre Kategorien selber aufstellt und sich dafür ihr Material selber sucht und ordnet, um zu selbständigen Schlüssen und Forderungen zu kommen. Es ist klar, daß ihr Werth an sich und mithin auch der ihrer Consequenzen in dem Grade steigt, in welchem sie sich und ihren Lesern ihre Quellen genauer angibt.

Dabei nun tritt für die Verwaltung und ihre Aufgaben allerdings bis jetzt gerade in der Morbilitätsstatistik eine große Einseitigkeit hervor. Dieselbe begnügt sich nämlich, und das ist von der wissenschaftlichen Statistik auf die amtliche übergegangen, wesentlich mit der Morbilität als Todesursache. Viel wichtiger wäre es unzweifelhaft, wenn diese Krankheitsstatistik die Dauer der Krankheit nachweisen könnte; denn gerade die Krankheit ist dasjenige, was so schwer auf den sanitären Zuständen der Bevölkerung ruht; und nur die Krankheit und nicht der Tod ist durch die Verwaltung vermeidlich!

Jedenfalls besteht das was unsere Zeit characterisirt, ohne Zweifel darin daß alle diese Formen und Ziele der Gesundheitsstatistik zugleich rastlos thätig, wenn auch keineswegs noch einig sind über Vortheile und Ordnung, dennoch aber schon jetzt als das große Gegenbild der reinen Gesundheitslehre dastehen. Die letztere aber beginnt ihrerseits die Wichtigkeit der Statistik mehr und mehr zu erkennen, und es muß so sehr als ein Fortschritt derselben anerkannt werden, daß das Gesundheitswesen seinerseits mit gutem Recht beginnt, diese Verbindung der Hygiene mit ihrer Statistik als eine wesentliche Bedingung der ersteren anzuerkennen und zu fordern.

Im Allgemeinen tritt uns auch hier die Thatsache entgegen, daß auch die Statistik den Character der drei großen Kulturvölker an sich trägt, während daneben der gegenseitige Einfluß derselben, wir können fast sagen mit jedem Jahre bedeutender wird. Der specifische Unterschied zwischen Frankreich und England einerseits und Mitteleuropa andererseits besteht aber, was man bei der Geschichte dieser Statistik wohl beachten muß, darin, daß während die beiden ersteren erst durch die Cholera zu einer Gesundheitsstatistik gelangt sind, Deutschland und Oesterreich dieselbe schon fast hundert Jahre vorher, sowohl wissenschaftlich als amtlich, ausgebildet haben.

Was zuerst Frankreich betrifft, so steht es hinter den andern wesentlich zurück. Es hat eigentlich mit Ausnahme seiner größten Städte überhaupt nur eine sehr unvollkommene örtliche Statistik der Hygiene. Sitzungsberichte der Cons. d'hyg. in mehreren Departements, Götel a. a. O., S. 168, namentlich das Dép. de la Seine, Götel, S. 154. Berichte der amtlichen Aerzte an die Präfecturen mögen in den Registraturen der letzteren vorhanden sein. Nicht einmal die Cholera hat unmittelbar bei ihrem Auftreten zu einer Statistik Anlaß gegeben. Den Mangel an einer ordentlichen Gesundheitsstatistik ersetzten allerdings auf den civilrechtlichen Grundlagen des Code Civil (L. I u. II) in etwas die von Frankreich zuerst ausgebildeten Standesregister über Ehe, Geburt und Tod, worin Frankreich England schon seit Napoleon I. weit voraus war, und deren formale Grundlagen England von Frankreich angenommen hat (s. u.). Dafür ist Frankreich wieder dem Beispiel Englands in der außerordentlichen Statistik des Vernehmungswesens gefolgt; erste große, von der Regierung aufgestellte Enquête vom Jahre 1842, Grundlage seiner ersten Codification des Gesundheitswesens, das freilich von da an wieder fast ohne Statistik seine streng amtliche Thätigkeit fortsetzt.

Ganz anders gestaltetete sich die Sache in England. England stand selbst in Beziehung auf die Bevölkerungsstatistik bis zum ersten Drittel unseres Jahrhunderts ganz auf dem Standpunkt des sechzehnten und siebzehnten Jahrhunderts. Es besaß für Geburt, Ehe und Tod nichts als die Kirchenbücher der Pfarreien; eine Volkszählung gab es so wenig als eine Behörde, welche die Ergebnisse dieser Kirchenbücher sammelte. Erst das Auftreten der Cholera, welcher diese Kirchenbücher natürlich nicht folgen konnten, machte die gegenwärtige Organisation der Bevölkerungsstatistik unabweisbar. Man folgte darin dem Beispiele Frankreichs, richtete die Führung der „Standesregister" ein, und organisirte die centrale Stelle der Registrar General mit der Sammlung der ganzen Bewegung der Bevölkerung in Geburt, Ehe und Tod. (Vgl. L. Stein, Bevölkerungswesen, Innere Verw.-Lehre B. I.) Dennoch Pflicht zur Mittheilung an den Registrar General erst seit 1874 Götel a. a. O. S. 144. Dann allmählige Entwicklung einer selbständigen Gesundheitsstatistik in Folge des ersten Auftretens der Cholera durch die erste große Vernehmung: Report an die Poor Law Board auf Grundlage der Ergebnisse der letzteren; Anregungen durch statistische Mittheilungen von Aerzten 1838—39 über die Gesundheitszustände der arbeitenden Classen; großer Report von Chadwig 1842; Sterblichkeitsverhältnisse: Bericht des Registrar General von 1839; darauf Einsetzung einer Royal-Commission, und Reports derselben 1844 u. 45; nächste Folge eine Verfügung des Poor Law Board, bei jedem Todesfall die Todesursache

anzugeben 1845; Organisirung des centralen Organes für Public Health (s. u.) 1848; jedoch erst 1872 die, den mitteleuropäischen Grundsätzen entsprechende amtliche Pflicht der Officers of Health; s. Götel, S. 144 bis 145. Dabei im Einzelnen große statistische Thätigkeit, jedoch noch immer Mangel an Einheit der Auffassung, Grund in dem Verhältniß der höchsten Stelle zum Rechte und der Indolenz der Gemeinden (s. unten).

Der allgemeine Gang der Entwicklung der Statistik hat für Deutschland und Oesterreich wieder seinen besonderen Character. Hier steht die rein wissenschaftliche Statistik selbständig neben der administrativen, und hat sie bis zur neueren Zeit geistig beherrscht. Will man mit Isensee jede Berührung der Gesundheitsverhältnisse in irgend einem medicinischen Werke schon Statistik des Gesundheitswesens nennen, so ist allerdings die Masse der Citate eben so endlos und confus wie bei ihm, vgl. dessen Gesch. d. Medicin, B. 2, 1845, S. 1467 bis 1768. Grundlage für die eigentliche Statistik jedoch in den meisten Ländern die ärztliche Pflicht der Anzeige über den Gesundheitszustand; erster Inhalt derselben: ansteckende Krankheiten, jedoch, da bis zur Mitte unseres Jahrhunderts die administrativen Behörden noch fast ausschließlich die Verwaltung des Gesundheitswesens in Händen haben, rein formell und ohne Einheit. Mangel eines festen Materials für die wissenschaftliche Arbeit. Dabei Mangel einer centralen Organisation der Statistik überhaupt. Dadurch Uebergang von der reinen Zahlenstatistik der Bevölkerung zur höheren Auffassung derselben von Quetelet; seit dieser Zeit allmähliges Entstehen einer eigenen Gesundheitsstatistik. Diese amtliche Statistik hat ihre drei Grundformen: Die Gesundheitsstatistik der großen Städte, als Grundlage der örtlichen Maßregeln; die Statistik der Landes-Medicinalcollegien, welche sowohl das Sanitäts- als auch das Medicinalwesen der einzelnen Staaten umfassen, und zugleich die Statistik der Leistungen der Verwaltungen und der gesetzgeberischen Thätigkeit sind; und endlich die Reichsstatistik, deren Grundlage allerdings die Bevölkerungsstatistik ist. Fast in allen Staaten Mitteleuropas sind nun von der höchsten Sanitätsverwaltung für die „Landessanitätsberichte“ bestimmte Instructionen erlassen worden, welche bei aller Verschiedenheit der Form dennoch im Wesentlichen gleichartigen Inhalt haben, und sich nur dadurch unterscheiden, daß sie wie die deutschen die Hauptsache mehr in die sachliche Darstellung legen (Sanitätsber. von Sachsen, Baden, Württemberg u. a.) oder in die tabellarische Zusammenstellung wie die österreichische Instruction über Inhalt, Form und Einsendung der San.-Ber. v. 1871; bei Obentraut, Syst. Handb. d. österr. Sanitätsgesetze 1877, S. 500 ff. Dazu die Gemeindesanitätsberichte der großen Städte, die meist jährlich erscheinen. Wir glauben, daß in allen Ländern

Deutschlands den Landesmedicinalräthen Jahresberichte vorgeschrieben sind; ihr Werth würde sich um das Doppelte erhöhen, wenn sie auf gleiche Formen zurückgeführt wären. — Interessant ist die neue, ganz nach europäischem Muster eingerichtete japanesische Gesundheitsstatistik: Annual reports of the central sanitary Bureau: Jährlich vom Director Nagayo Jeniai. — Unsere Reichsstatistik aber entbehrt in ganz Mitteleuropa noch des englischen Princips der öffentlichen Vernehmungen über die Gesundheitszustände, welche dieselbe allein über das bei ihr vorwiegende Tabellensystem erheben konnte. Eine Zusammenstellung dessen, was in allen diesen Gebieten gegenwärtig geleistet wird, würde einen weit über ihren rein positiven Inhalt hinausgehenden Werth haben! —

Zum Theil wohl auch vermöge der Unvollständigkeit und Einheitslosigkeit dieser Publicationen ist die wissenschaftliche Statistik noch immer der Schwerpunkt aller dieser Arbeiten. Zwei Hauptrichtungen derselben: die erste diejenige, welche statistische Angaben mit speziellen pathologischen und therapeutischen Untersuchungen verbindet, und daher sich vielfach an ganz örtliche Verhältnisse anschließt; Grundlage die Erkenntniß, daß die medicinischen Durchschnitte für Krankheiten und Heilungen hohen Werth haben; besondere Richtung in neuester Zeit die Statistik des Gesundheitswesens der gewerblichen Arbeit (s. unten). Die zweite Richtung ist die allgemein medicinische Statistik, theils mit Anschluß an die Bevölkerungsstatistik, theils aber ein selbständiges wissenschaftliches System entwickelnd. Beschränkung derselben leider auf das Krankheits- und Heilwesen, ohne Statistik des Medicinalwesens, und ohne Verfolgung der Gesetzgebung. Umfassendstes Werk in dieser Richtung mit allen ihren Vorzügen und Mängeln ist wohl Fr. Oesterlen Handbuch der medicinischen Statistik, 2. Aufl., 2. B. 1874. Dazu mathematische Formeln von J. Hirschberg: Die mathem. Grundlagen der medicin. Statistik 1874, der übrigens die Untersuchung der Grundlage selbst, nämlich die gleichartige Einheit für den wahrscheinlichen Durchschnitt fehlt. Kalenderform mit werthvoller Uebersicht der Statistik des Medicinalwesens in Deutschland: P. Börner, Das Medicinalwesen Deutschlands 1880.

IV. Das positive Verwaltungsrecht des Gesundheitswesens. Character desselben bei den drei Kulturvölkern.

Selbstverständlich ist nun das positive Verwaltungsrecht des Gesundheitswesens die Gesammtheit aller für die öffentliche Gesundheit geltenden Bestimmungen des Staatswillens. Es hat aber einen keineswegs bloß theoretischen Werth, diesen sehr allgemeinen Begriff in seinen

besonderen Inhalt aufzulösen, schon um den Character desselben bei den verschiedenen Völkern verstehen zu können.

Alles positive Recht theilt sich in zwei Theile, die Gesetze und die Verordnungen. Das Verhältniß beider besteht darin, daß regelmäßig die Verordnungen, welche es mit einzelnen und meist vorübergehenden Thatsachen zu thun haben, den dauernd und allgemein gültigen eigentlichen Gesetzgebungen auch historisch voraufgehen. Es dauert immer eine oft sehr lange Zeit, bis aus den Verordnungen Gesetze werden. Sind aber die letzteren einmal da, so schließen sich die Verordnungen an dieselben als die Bestimmungen über die Ausführungen der Gesetze an, während sie andrerseits wieder durch selbständige neue Bestimmungen allenthalben neues Recht schaffen, wo die Gesetze nicht ausreichen. Wir unterscheiden in diesem Sinne die bloßen Vollzugsverordnungen von den Verwaltungsverordnungen und den Nothverordnungen. In allen Theilen der Verwaltung, und so auch im Gesundheitswesen. Im allgemeinen kann man daher auch für das letztere den Satz anwenden: Je weniger Gesetze, desto mehr Verordnungen, und umgekehrt.

Wenn wir nun und gewiß mit gutem Recht sagen, daß im großen und ganzen die Gesetze eines Landes durch das Bewußtsein von einem dauernden und allgemeinen, die Verordnungen dagegen von einem bestimmten und zeitlichen Bedürfniß hervorgerufen werden, so ergibt sich der so ziemlich für ganz Europa geltende Satz, daß die Gesetzgebung für das Gesundheitswesen vorzugsweise durch den Einfluß von Wissenschaft und Statistik in allen Formen, das Verordnungswesen derselben aber durch die Anforderungen der, die Gesetze vollziehenden Gewalt hervorgerufen wird.

Da nun die Wissenschaft zeigt, daß die Grundlagen der öffentlichen Gesundheit in allem menschlichen Leben stets dieselben sind, während die Statistik im weitesten Sinne uns nachweist, daß die Bedingungen des thatsächlichen Zustandes der öffentlichen Gesundheit zeitlich und örtlich stets verschieden erscheinen, so wird der gesundheitliche Inhalt des Gesundheitsrechts wesentlich in allen Ländern der gleiche sein, der Unterschied derselben aber in der Ausdehnung der Gesundheitsgesetzgebung über die einzelnen Lebensverhältnisse liegen, die wieder theils durch das Verständniß der Sache bei den Gesetzgebern bedingt wird, theils aber und vorzugsweise in dem äußern Anstoß gegeben ist, den einzelne offenbare Gefährdungen der öffentlichen Gesundheit der gesetzgebenden Gewalt darbieten. Die beiden Momente, auf welche wir diese rechtbildende Macht der öffentlichen Gesundheitsgefährdungen zurückführen, sind einerseits die Dichtigkeit der Bevölkerung überhaupt, andrerseits die durch große industrielle Unternehmungen gegebene Anhäufungen von Personen, oder die örtliche und gewerbliche Vertheilung der Be-

völkerung. Daher sehen wir die historische Entwicklung der eigentlichen Gesundheitsgesetzgebung wesentlich von dem Auftreten dieser beiden Faktoren abhängig, und da ist natürlich der Grund der ersten nicht unwesentlichen Verschiedenheit der Gesundheitsgesetzgebung in den einzelnen Ländern Europas.

Der zweite aber beruht darauf, daß eben das, was wir die vollziehende Gewalt nennen, in jedem Lande einen specifischen, mit der ganzen historischen Entwicklung innig zusammenhängenden Character hat. Dieser Character besteht in dem Verhältniß, welches sich zwischen den zwei großen Faktoren aller Vollziehung, der centralen Staatsgewalt und den auf eignem Rechte stehenden Selbstverwaltungskörpern ausgebildet hat. In wenig Theilen der ganzen Verwaltung hat gerade dieses Verhältniß einen so entscheidenden Einfluß auf das öffentliche Leben und Recht, als eben im Gesundheitswesen, da in den bei weitem meisten Verhältnissen des letzteren gerade die Vollziehung der gesetzlichen Vorschrift wesentlich von dem Organismus der Selbstverwaltung, und innerhalb desselben wieder von der Gemeinde abhängt. Je weiter sich nun die Gemeinschaft des gesammten Staatslebens und mit ihr das Bedürfniß und die Macht der Regierung entwickelt, desto entschiedener wird die Stellung der Selbstverwaltung zu der Regierungsgewalt auch auf dem Gebiete des Gesundheitswesens sein, und die darauf bezügliche Gesetzgebung wird demnach als ein Theil der allgemeinen Entwicklung des inneren Staatswesens mit Stellung und Kampf zwischen Regierung und Selbstverwaltung erscheinen. Das ist es, was die dadurch entstehende öffentliche Rechtsordnung zu einem Theile der allgemeinen Staatsrechtsbildung macht, der in mehr als einer Beziehung von besonderem Interesse ist.

Neben diesen Momenten tritt nun ein drittes von der Wissenschaft hier noch gar nicht beachtetes hin. Alle Gesundheitsverwaltung beginnt stets mit dem Kampfe gegen die Gefahren der Gesundheit. Wir nennen diesen Theil ihrer Function die Gesundheitspolizei. Das Mittel aller Polizei, ihre Zwecke zu erreichen, besteht dem Einzelnen gegenüber in polizeilichen Geboten und Verboten, und das Mittel den Gehorsam für beide zu erzwingen, in der Androhung von polizeilichen Strafen, welche wir die „Bußen" nennen. Mit diesem Rechte auf Bußen tritt nun das Gesundheitswesen in das Strafrecht hinein, und hier entsteht ein selbständiges Verwaltungsstrafrecht desselben, das in Character und Umfang bei den verschiedenen Völkern wieder sehr verschieden ist. Freilich ist die ganze Lehre vom Verwaltungsstrafrecht von dem bürgerlichen Strafrecht überhaupt noch nicht geschieden; aber dennoch ist es nothwendig sich zu sagen, daß sich auf diese Weise ein selbständiges Bußrecht

für das Gesundheitswesen, oder ein Gesundheitsstrafrecht gebildet hat, das um so wichtiger ist, als es oft das einzige Mittel bleibt, die Bedingungen der Gesundheitspolizei und Pflege gegen den Willen der Einzelnen durchzusetzen. Es ist nur historisch zu erklären, daß die gerichtliche Medicin sich dieses Theiles des Gesundheitsrechtes noch gar nicht bemächtigt hat.

Demnach ergiebt sich, daß die Bildung alles positiven Verwaltungsrechtes der Gesundheit theils sich auf die Entwicklung und die Rechtsordnung des für die Vollziehung der Gesetze bestimmten Organismus der Gesundheitsverwaltung theils auf die Aufgaben bezieht, welche derselbe zu lösen hat, so daß beide Rechtsgebiete zusammen das, theils durch Gesetze, theils durch Verordnungen geregelte Verwaltungsrecht der Gesundheit jedes Landes bildet. Alles Gesundheitsrecht, entwickelt oder unentwickelt, zerfällt daher in das Recht des Medicinalwesens und das Recht des Sanitätswesens. Und es würde von großem Werthe sein, wenn diese naturgemäße Unterscheidung allenthalben, sowohl in den Gesetzsammlungen als in den Vergleichungen festgehalten würde.

Da nun die einzelnen positiven Gesetze und öffentlichen Ordnungen im Folgendem je an ihrer Stelle kurz angedeutet werden, so kann es hier nur darauf ankommen, den allgemeinen Character dieser Rechtsbildung nach den Hauptvölkern zu characterisiren.

Es kann nicht zweifelhaft sein, daß historisch an der Spitze aller positiven Rechtsbildung das Verwaltungsrecht der öffentlichen Gesundheit Deutschlands steht. Dasselbe hat gleich von Anfang an seiner ganzen Gesetzgebung den Character aufgeprägt, der bis zum heutigen Tage in ganz Mitteleuropa vorherrscht. Der Grundgedanke desselben ist ein zweifacher; aus seinen beiden Faktoren bildet sich bis zum heutigen Tage sein Gesundheitsrecht. Das erste Princip ist, daß die medicinische Wissenschaft berufen und berechtigt sei, der Verwaltung die Zwecke und die Aufgaben für die Entwicklung des Gesundheitswesens zu bestimmen, und das ist das Große im mitteleuropäischen Gesundheitsrecht — Deutschland und Oesterreich — wodurch dasselbe zuerst einen selbständigen Organismus in Europa empfangen hat. Den Ausdruck desselben bilden die verschiedenen Collegia medica, über welche wir oben gesprochen. Das zweite Princip aber, das wiederum die höhere Entwicklung auf allen Punkten gehemmt und die wesentlichen Mängel des gegenwärtigen Zustandes herbeigeführt hat, bestand von Anfang an darin, daß die alte Ordnung des deutschen Reiches jede Einheit in allen diesen Bestrebungen unmöglich machte, und daß sie daher gezwungen wurden, wesentlich innerhalb der theoretischen Arbeit zu bleiben, während die gewaltsame Entwicklung der Souveränität in den größeren Reichs-

gebieten die Polizei zur allein ausführenden Gesundheitsbehörde machte, und selbst den Collegiis medicis alle praktische Bedeutung nahm. Das hat einerseits den Selbstverwaltungskörpern, andererseits den Berufsärzten Lust und Kraft genommen, rechtbildend in das praktische Gesundheitswesen einzugreifen. Das ganze Gesundheitsrecht hatte daher den Character des polizeilichen Verordnungswesens neben einer theoretischen Oberaufsicht bis auf die neueste Zeit, und die Gesundheitsgesetzgebungen sind schon seit der preußischen von 1725 und der hochentwickelten österreichischen von 1770 eigentlich nur Organisirungen und Instructionen für die Gesundheitsämter. Dennoch muß man nicht glauben, daß die Wissenschaft nicht ein lebhaftes Gefühl für die tiefen Mängel dieses Zustandes gehabt hätte. Frank war es, der allen den Forderungen an ein organisches Gesundheitswesen zuerst ihre wissenschaftliche Substanz gab, und schon 1784 klagte Haller in seinen Vorlesungen über gerichtliche Arzneiwissenschaft (2 B.) daß Deutschland gute medicinische Gesetzbücher fehlten (s. oben), während Ehrhardt theoretisch eine solche Gesetzgebung in seinem Entwurf vorzubereiten, und Metzger, Jung, Hebenstreit und andere dieselben durch ihre Handbücher und Vorlesungen zu ersetzen suchten. Was damals nicht vollendet werden konnte, das ist jetzt zur großen und schweren Aufgabe des deutschen Reiches und seines Gesundheitsamtes geworden.

Die Geschichte des englischen Gesundheitswesens zeigt uns ein wesentlich anderes Bild. England hat bis zu unserem Jahrhundert weder eine Gesundheitswissenschaft noch eine systematische Gesundheitsstatistik, und daher auch keine wie immer geartete Organisation des Gesundheitswesens; nur in Nothfällen hatte und hat der Staatsrath die Verordnungsgewalt (Ordre in Council). Englands ganzes Gesundheitswesen ist an der Choleragefahr entstanden. Diese Gefahr aber erzeugte nun allerdings eine so reichhaltige und auf die positiven Verhältnisse berechnete praktische Gesetzgebung, daß England in wenig Jahrzehnten dem ganzen Continent weit vorauseilte. Diese Gesetzgebung war nun eine doppelte und man muß, will man in derselben nicht die klare Uebersicht verlieren, die zwei großen Richtungen derselben mit aller Bestimmtheit scheiden. Wir betonen das um so mehr, als das für die Aufgaben, welche dem mitteleuropäischen Gesundheitsrecht vorliegen, durchgreifend als Grundlage dienen sollte.

Die erste Richtung scheidet sich wieder in zwei große Gebiete, die auch historisch einander folgen. Die historisch erste und natürlichste ist diejenige, welche zu ihrem Gegenstand die Gefährdungen der öffentlichen Gesundheit hat, die nuisances and diseases, der öffentliche Unrath. Dieser allgemeine Begriff entwickelt sich dann in den Händen der

praktischen Engländer zu lauter selbständigen Gesetzen über das was wir die Gesundheitspflege im engeren Sinne nennen, über Wasserleitungen, Canalisirung, Gifte, Bauwesen, Begräbnisse und anderes. Im weiteren Sinne, wenn man will als selbständiger Theil, schließt sich daran die reiche Einzelgesetzgebung über die Polizei der Nahrungsmittel, die wir später berühren. Ihm folgt als zweites Gebiet die Gesetzgebungsgruppe über das Gesundheitswesen der Arbeit, das wieder in die zwei großen Theile des Gesundheitsrechts der Werkstätten im weitesten Sinne und das der Arbeiter in Geschlecht, Alter und Arbeitszeit zerfällt; auch hier nicht etwa in einer großen Codification, sondern in lauter selbständigen, einzelnen wohldurchdachten Gesetzen auftretend. Man kann sagen, daß diese ganze, zum Theil mustergültige Gesetzgebung in dem ersten Gebiete das bürgerliche, im zweiten das sociale Sanitätswesen der englischen Gesetze enthält. Wir characterisiren das ganze Gebiet an seinem Orte.

Die zweite Aufgabe Englands fassen wir mit all ihren Einzelgesetzgebungen (s. unten) zusammen als die politische Gesundheitsgesetzgebung. Die Aufgaben, welche dieselbe zu lösen hatte, war die Bestimmung des Verhältnisses der Selbstverwaltung zur entstehenden centralen oder Staatsverwaltung des Gesundheitswesens, mit der Einheit und Gleichartigkeit der Organisation der Staatsgewalt und der Unterordnung der Gemeinderechte unter dieselbe. Sie beginnt eigentlich erst 1848, und darf keineswegs als abgeschlossen angesehen werden, aber im Großen und Ganzen ist sie die Verpflanzung des mitteleuropäischen Staatsverwaltungsprincips auf den Boden Englands. Haben Deutschland und Oesterreich viel von England gelernt in der ersten Richtung, im Sanitätswesen, so hat England viel gelernt von Mitteleuropa in dieser zweiten Richtung, dem Medicinalwesen. Das Nähere unten.

So ist die englische Gesundheitsgesetzgebung nicht bloß die in ihrem Umfange reichste, sondern auch in ihrem Inhalt bedeutendste in Europa geworden, und hat in der That das zum Ausdruck gebracht, was in der Geschichte Deutschlands nur angedeutet war. Und darum verstehen wir alle am besten gerade die englische Rechtsbildung das Gesundheitswesens, und betrachten sie als Muster für die eigene Aufgabe.

Was schließlich Frankreich betrifft, so muß man wohl sagen, daß seine Gesetzgebung über das Sanitätswesen eine sehr dürftige, seine Gesetzgebung über das Medicinalwesen eine sehr einförmige ist. Es hat sich in der ersteren niemals recht über die elementaren Bestimmungen erheben können, die noch immer, mit Ausnahme der wenigen großen Städte, wesentlich polizeilicher Natur sind; in der zweiten hat es das deutsche Princip in einer sehr streng formulirten Weise entwickelt, wornach der

ernstliche Beruf sammt der Gesundheitslehre nichts als ein berathender Organismus ohne alle Initiative ist, und die Vollziehung nach wie vor ganz in den Händen der verwaltenden Behörden, des Präfect und des Maire liegt. Frankreich kennt Wesen und Kraft der Selbstverwaltung nicht und hat daher auch nur eine beschränkte Sanitätsgesetzgebung und gar keine eigene Medicinalverfassung.

Wir beschränken uns auf diese Angaben, da die übrigen Länder, wie Italien, Belgien, Holland, die Schweiz, in der That theils gar keinen besonderen Charakter, theils aber ihr gesammtes Gesundheitswesen kaum über das Niveau der einfachen Sanitätspolizei entwickelt, theils wie die Schweiz sie fast nur auf Arbeitspolizei beschränkt haben. Ausnahmen für einzelne Orte, als Nachbildung der dargestellten Gesundheitsordnungen gibt es natürlich auch hier. Wir werden die Einzelnheiten unten anführen, so weit sie von Interesse sind. Für das Ganze vergleiche in Beziehung auf England die werthvollen Arbeiten von Sander, Engl. Sanitätsgesetzgebung 1869 und dessen Aufsätze in der V.-J.-Schr. für öff. Gesundheitspflege; die beiden bedeutendsten Werke über das vergleichende öffentliche Gesundheitsrecht von Finklenburg und Götel werden wir im Folgenden beständig benutzen.

B. Die staatliche Gesundheitsverwaltung und die Organisation des Gesundheitsamtes.

I. Begriff und System des Gesundheitsamtes überhaupt.

Es wird wohl jetzt keine Schwierigkeit haben, Begriff und System desjenigen, was wir das amtliche Gesundheitswesen nennen, an das Bisherige anzuschließen. Das amtliche Gesundheitswesen setzt den oben dargestellten allgemeinen Begriff des Gesundheitswesens voraus. Wir wiederholen ihn nicht.

Im Gesundheitswesen wie in allen anderen Theilen der Verwaltung organisiren sich die wirkenden Kräfte zunächst in sich selber, und der daraus entstehende Organismus ist stets der ursprüngliche, daher aber auch zufällige, örtliche und einheitslose. Allein so wie der Staat die letztere als einen Theil der Aufgaben seiner inneren Verwaltung erkennt, und damit ein öffentliches Recht für dieselbe erschafft, muß er auch jene Organismen, welche diese Aufgabe des Staats vollziehen, gleichfalls zum Inhalt seines Willens und seiner Thätigkeit machen, das ist, er muß dem Organismus des Gesundheitswesens ein öffentliches Recht geben. Und nun nennen wir im Unterschied von dem sich selbstbildenden Organismus, diesen durch das Gesetz des Staates theils

geschaffenen, theils in seiner Thätigkeit geordneten Organismus für das Gesundheitswesen das amtliche Gesundheitswesen, die geltenden Bestimmungen für dasselbe aber bilden das öffentliche Recht dieses Gesundheitswesens.

Es ergibt sich daraus zuerst, daß man in der alten Welt allerdings von medicinischer Wissenschaft und von Aerzten, aber nicht von einem Medicinalwesen reden kann. Ein Blick auf die bisherigen Darstellungen zeigt, daß das amtliche Medicinalwesen mit seinen selbstgebildeten Organismen als Grundlage des gesammten Gesundheitswesens erst mit dem dreizehnten Jahrhundert entstanden ist.

Es ergibt sich zweitens, daß da, wo die staatliche Organisation desselben auf Grundlage staatlicher Gesetzgebung das amtliche Gesundheitswesen erzeugt, dasselbe damit in seiner weitesten Bedeutung auch als Theil der ganzen Verwaltung des Staats historisch denselben Entwicklungsgang durchmacht, und daher erst mit dem siebzehnten Jahrhundert als der Epoche, in der sich die Staatsgewalt selbständig in Bewußtsein und Rechtsbildung von der Geschlechter- und Ständeordnung ablöst, seine selbständige Rechtsbildung empfängt, und daß dasselbe, vermöge seiner Aufnahme in die allgemeine Staatsverwaltung seit dieser Zeit ein selbständiges System werden mußte, dessen letzte Einheit der Staat ist.

Das amtliche Gesundheitswesen unserer Zeit ist nun das Stadium, in welchem jener Organismus für die Verwaltung des Gesundheitswesens gegenwärtig steht.

II. Begriff und Bedeutung der Medicinalverfassung.

Das System des amtlichen Gesundheitswesens bestimmt sich nun wie das aller Verwaltungsgebiete nicht durch eine abstracte Ordnung, sondern es entwickelt sich aus den einzelnen concreten Aufgaben des Gesundheitswesens erst allmählig zu einem organischen Ganzen.

Dasselbe beginnt bei der Heilung der Krankheiten, und entwickelt hier sofort seine beiden historischen Grundlagen.

Die erste derselben besteht darin, daß die Heilkunde, die in der alten Welt ganz Sache des Einzelnen ist, und daher als wissenschaftlicher Erwerb ganz gleichartig neben jeder anderen Erwerbsform als ein rein privatrechtliches Verhältniß dasteht, sich zu einem Berufe erhebt, als solcher sich selber die wissenschaftlichen Bedingungen ihrer Ausübung vorschreibt, und dadurch, daß die Staatsgewalt diesen Beruf und seine wissenschaftliche Organisation als öffentliches Recht anerkennt, zu einem Stande wird. So entstehen die öffentlich-rechtlichen Begriffe des Arztes und des ärztlichen Standes.

Die zweite Grundlage ist dann das Entstehen der Stiftungen, welche die materiellen Bedingungen der Heilung dem Einzelnen darbieten, der sie nicht besitzt. Dieselben verlieren durch ihre Bestimmung für die Herstellung der öffentlichen Gesundheit gleichfalls ihren privatrechtlichen Character, werden von der Staatsgewalt als selbständige Organismen im entstehenden Gesundheitswesen anerkannt, und sind damit, indem sie die eigene Verwaltung ihres Besitzes und ihrer Thätigkeit behalten, die Korporationen des Heilwesens, die dann, indem der Staat sie als Theile seiner Verwaltung erkennt und sie ihrerseits theils herstellt, theils die bestehenden unterstützt, die Heilanstalten werden.

Sowohl der ärztliche Beruf als die Heilanstalten sind nun aber ursprünglich doch nur für die Einzelnen da, welche ihrer bedürfen. So wie nun aus der Gesundheit der Einzelnen sich das Verständniß der öffentlichen Gesundheit entwickelt, und aus diesem wieder die Gesundheitsverwaltung entsteht, entsteht zugleich der Proceß, welcher jene beiden bis dahin ganz selbständigen Organismen der Einheit der staatlichen Verwaltung auch formell und rechtlich einordnet, und zwar nicht indem er beide aufhebt oder sie allein durch sich selbst herstellen will, sondern indem er eben jenes Moment des Angehörens beider an das Leben der Gemeinschaft als ihr öffentliches Recht zum Ausdruck bringt. Dazu bedarf er wiederum seinerseits eigener Organe, welche im Unterschiede von dem Organismus des ärztlichen Berichtswesens und der Korporationen von ihm als Staat eingesetzt, die Natur und das Recht des Amtes haben, und somit als amtlicher Gesundheitsorganismus functioniren, der allerdings seinem eigenen Wesen nach nur die durch die Wissenschaft gegebenen Grundsätze und Forderungen vollziehen kann. Diese, zunächst von ihm vollzogene Function des staatlichen Medicinalwesens nennen wir die Oberaufsicht, welche die Aufgabe hat, dafür zu sorgen, daß die Organe des Medicinalwesens die Gesetze des Gesundheitswesens auch wirklich befolgen. Dazu bedarf diese staatliche Function dauernd angestellte Organe mit eigenem Rechte und eigener amtlicher Ordnung, die theils durch Gesetze, theils durch Verordnungen hergestellt werden. Und so entsteht im Sinne der Staatswissenschaft ein selbständiges, öffentlich rechtliches oder amtliches Medicinalwesen, und die für dasselbe geltende, von der Gesetzgebung gesetzte Rechtsordnung nennen wir die Medicinal-, correct die Gesundheitsverfassung.

Allerdings ist nun diese Medicinalverfassung in jedem Staate verschieden. Allein ihre organischen Grundlagen sind absolut und daher stets dieselben. Die Zurückführung der Verschiedenheit ihres positiven Rechts auf die Gleichheit ihrer festen Grundbegriffe bildet nun das was wir die Medicinalverfassung als Wissenschaft nennen.

III. Das staatliche Gesundheitsamt und seine Entwicklung bis zur Gegenwart.

(Regierungsämter und Physicatswesen.)

Allgemeine Grundlage.

Im allgemeinen ist demnach das Gesundheitsamt derjenige Organismus, durch welchen das gesammte Gesundheitswesen seinen staatlichen Character als Theil der Inneren Verwaltung empfängt. Seine eigene Natur verleiht ihm daher auch die Grundlagen seiner Organisation. Die letztere hat stets drei einander gegenseitig ersetzende Elemente. Das eine ist das Element der Staats- oder Regierungsgewalt an sich, dessen Aufgabe es ist, einerseits die Gesundheitsverwaltung in ihrer tausendfachen Berührung mit den übrigen Gebieten der Verwaltung des Inneren zu ordnen, andererseits auch hier die Einheit in die Functionen der einzelnen amtlichen Organe zu bringen. Das zweite Element vertheilt die Aufgabe des amtlichen Gesundheitswesens örtlich und sachlich mit seinen Functionen innerhalb des Staates. Das dritte Element bringt in diese, zunächst stets rein administrative Thätigkeit die berufsmäßige Fachkunde hinein. Das erste dieser Elemente gehört dem Ministerium, und zwar naturgemäß dem Ministerium des Innern; fast ausnahmslos ist daher das ganze Gesundheitswesen dem Ministerium des Innern als selbständige Abtheilung untergeordnet; selbstverständlich fällt das Bildungswesen des Berufes, das dem Eintreten in alles Gesundheitswesen voraufgeht, dabei unter das Unterrichtsministerium, weßhalb in Preußen noch das ganze Gesundheitswesen unter dem letzteren steht. Aus dem zweiten Elemente entsteht das was wir die Gesundheitsbehörden nennen müssen, und deren Rechtsverhältnisse schließlich dieselben sind, die für alle Behörden gegenüber dem Ministerium gelten. Das dritte Element erzeugt die amtlichen Gesundheitsräthe, die an die amtliche Thätigkeit angeschlossen, selbst wieder einen dem Ministerial- und Behördensystem entsprechenden Organismus der höchsten und der örtlichen Gesundheitsräthe bilden.

Faßt man dies zusammen, so erzeugt dies Ganze das Regierungssystem des amtlichen Gesundheitswesens oder das staatliche Gesundheitsamt.

Ihm gegenüber steht das System der Selbstverwaltung auch im Gesundheitswesen. Dasselbe beruht darauf, daß der Regel nach die örtlichen Gefahren und Bedingungen aller öffentlichen Gesundheit ihren Character und ihre Bedeutung in dem Grade mehr entwickeln, und daher eine immer größere Anstrengung für das Gesundheitswesen fordern, je dichter die örtliche Bevölkerung ist. Damit wird die Vor-

aussetzung der wirklichen Gesundheitsverwaltung neben der allgemeinen wissenschaftlichen Bildung erstlich eine genaue Kenntniß eben jener örtlichen Verhältnisse, und zweitens allerdings eine regelmäßige und dauernde Hingabe der berufsmäßigen Lebensaufgabe an diese bestimmten örtlichen Verhältnisse, an das Gesundheitswesen des Hauptkörpers aller Selbstverwaltung, der **Gemeinde**, und so tritt das Gemeindegesundheitswesen unter der Gemeindeverwaltung selbständig neben das des staatlichen Amtsorganismus. Wir glauben nun, daß wir das Verhältniß nicht besser bezeichnen können als mit seinem historischen Namen, und nennen es deßhalb das **Physicatswesen**, das demgemäß sich vom Regierungssystem des Gesundheitswesens dadurch unterscheidet, daß dasselbe in Stellung, Recht und Aufgabe durch die Gemeinde hergestellt wird, und daher einen integrirenden Theil des Gemeindewesens bildet.

Wir glauben nun, daß diese Unterscheidung des amtlichen Gesundheitswesens und des Physicatswesens in ihrem natürlichen Anschluß an die das ganze Staatsleben durchdringende Unterscheidung von Regierung und Selbstverwaltung nicht bloß an sich, sondern auch practisch richtig ist, weil sich an dieselbe nicht bloß die geschichtliche Entwicklung, sondern auch die gegenwärtigen Hauptfragen für die öffentlich rechtliche Organisation des Gesundheitswesens, und endlich die Characterisirung der letzteren in den verschiedenen Ländern Europa's anschließen, wie sich das sogleich zeigen wird.

Allerdings muß dabei ausdrücklich hervorgehoben werden, daß in Deutschland wie in Oesterreich dieses Gemeindegesundheitswesen mit seinem Physicate von den amtlichen Gesundheitsbehörden fast ganz verschlungen ist, während in Frankreich das erstere nur noch in der Form der örtlichen Gesundheitsräthe existirt (Conseils d'hygiène). Dennoch darf man diese Unterscheidung zum Grunde legen, weil erst durch sie die Uebersicht der historischen Entwicklung des amtlichen Gesundheitswesens ziemlich einfach wird.

In der ersten Epoche desselben löst sich die öffentliche Verwaltung des Gesundheitswesens von der bisher allein vorhandenen berufsmäßigen und corporativen Selbstverwaltung los, und beginnt gleich anfangs die beiden Elemente der öffentlichen Verwaltung selbständig hinzustellen. Das nun entstehende staatliche Gesundheitswesen ist, da es noch kein Ministerialsystem gibt, hier bloß durch die Einsetzung einer höchsten oberaufsehenden Behörde vertreten, in der noch das administrative und wissenschaftliche Element innig verschmolzen sind, und das sich wie die ganze ursprüngliche Regierung wesentlich auf den **polizeilichen** Schutz der Bevölkerung zunächst gegen die Kurpfuscherei, dann gegen die Seuchen beschränkt. Das dazu von der höchsten staatlichen Gewalt eingesetzte

Organ ist anfänglich die medicinische Facultät und zwar vermöge ihres corporativen Rechtes; dann entstehen eigene Collegia medica für die Oberaufsicht über die Aerzte und Collegia sanitatis für das entstehende Seuchenwesen, meistens freilich in Eins verschmolzen. (S. oben.) Die Competenz derselben erstreckt sich über den gesammten ärztlichen Beruf. Allein neben denselben bilden gleich anfangs die Städte ganz selbständige Körper, die sich ihre Gesundheitsverwaltung aus eigenen Mitteln bilden, und dieses städtische Gesundheitsamt heißt von Anfang an das Physikat. In diesem Physikat liegen nun schon damals die beiden Elemente, deren weitere Entwicklung die dritte Epoche beherrschen; denn einerseits ist der Physikus ein Gemeindebeamteter, andrerseits aber ein berufsmäßiger Arzt und als solcher dem Collegum medicum unterworfen. Das jedoch kommt erst später zur Erscheinung.

Der Inhalt der zweiten großen Epoche, die wir als die des achtzehnten Jahrhunderts bezeichnen, enthält nun die Entwicklung des staatlichen Gesundheitswesens zu einem großen, allmählig die ganze Gesundheitsverwaltung in sich aufnehmenden Systeme, an dessen Spitze ein eigenes Amt steht. Der Grundgedanke dieses Systems ist, daß alle auf das Gesundheitswesen bezügliche Ordnungen und Functionen unter der staatlichen Verordnungsgewalt und Oberaufsicht stehen, daß daher diese Functionen durch amtliche Instructionen geordnet werden müssen, und daß die fachmäßige Bildung nur berufen sei theils Berichte theils Rath zu geben, die wirkliche Thätigkeit aber den behördlichen sogenannten politischen Organen überlassen müsse. Die drei Hauptpunkte in denen dies System sich zur Geltung bringt, sind erstlich die Aufstellung umfassender Normative für das ärztliche Personal nebst einer großen Thätigkeit in dem Erlassen gesundheitspolizeilicher Einzelverordnungen, dann die genauen amtlichen Bestimmungen über das ärztliche Prüfungswesen, und drittens das Verschwinden des gemeinderechtlichen Physikates, das in vielen Staaten mit Namen und Recht ganz in das Staatsamt übergeht. Wie schon angedeutet, haben im achtzehnten Jahrhundert weder Frankreich noch England diese amtliche Centralisation bei sich ausgebildet, dagegen wird Deutschland zur Heimath der sanitätspolizeilichen Bureaukratie.

Allerdings aber bietet das neunzehnte Jahrhundert auch in dieser Beziehung ein ganz anderes Bild, und zwar ist es zunächst die Cholera, welche eben einen Charakter in die alte Organisation bringt.

Derselbe besteht nämlich im wesentlichen darin, daß die Cholera den rein amtlich gewordenen Organismus zwingt, die Kraft der Selbstverwaltungskörper, der Gemeinden, zum Kampfe gegen den öffentlichen Feind der Gesundheit aufzurufen. Und zwar wesentlich indem die Ent-

wicklung der Gesundheitslehre es dahin bringt, daß auch die Regierungen beginnen, statt des dem alten bureaukratischen System zum Grunde liegenden Prinzips der polizeilichen Schutzpflicht vielmehr die Erfüllung der hygienischen Forderungen als Hauptsache zu erkennen. Die Folge davon für unsere Frage war eine doppelte; in ihr bewegen sich alle Länder Mitteleuropas noch gegenwärtig. Einerseits mußte die bureaukratische Centralorganisation der hygienischen Wissenschaft wieder ihre maßgebende Stellung in der höchsten Verwaltung einräumen, und so entstand das gegenwärtige System der obersten Medicinal-Gesundheits- oder Sanitätsräthe, unter verschiedenen Namen und Formen stets dieselbe Function in den verschiedenen Regierungssystemen vollziehend; und ihnen haben wir es, als den Vertretern der Wissenschaft zu danken, daß die großen Prinzipien der Hygiene zu ihrer Berechtigung neben der Berufs- und der Medicinalpolizei gelangt sind, über welche sich die rein amtliche Verwaltung nicht zu erheben wußte. — Die zweite große Folge war die, daß die Regierung jetzt auch die Gemeinden zur materiellen Mitwirkung im Gesundheitswesen heranzog, und demselben damit eine Reihe zum Theil sehr bedeutender Lasten auflegte. Dadurch entstand nun die Frage nach dem Verhältniß der Regierung zur Selbständigkeit der Gemeinde. Alle Verfassungen hatten seit dem Anfange unseres Jahrhunderts den Gemeinden ihre freien Ordnungen gegeben: seit der Mitte desselben aber bildete sich mehr und mehr dasjenige Moment heraus, das diesem Rechte der Gemeinden gleichsam erst die materielle Substanz ihrer Selbständigkeit gab. Das war di allmählige, in Frankreich, Oesterreich und Deutschland in der Form der Steuerzuschläge auftretende Ueberwälzung der Staatslasten auf die Selbstverwaltung, die nunmehr ihre neue Freiheit auch bezahlen mußte. Mit der Last entstand dann allerdings das Recht, das was in dieser Weise bezahlt ward, auch selbst nach eigenem Ermessen praktisch einzurichten und durchzuführen, und so vollzog sich das was wir schon mehrfach bezeichnet haben: die Gemeinden wurden die Organe der vollziehenden Gewalt und der praktischen Verwaltung in allen örtlichen Angelegenheiten, und damit auch im Gesundheitswesen, oder sollten es doch werden. Allein um der Belastung willen die damit verbunden war, begannen alsbald die Gemeinden, dieses Gesundheitswesen mit Lässigkeit zu verwalten, und damit entstand die große Aufgabe der Regierung, jetzt trotz der freien Gemeindeverfassungen die Gemeinden in irgend einer Weise zu zwingen, die Forderungen der Hygiene nun auch wirklich zu erfüllen. Auf diesem Punkte nun ist es, auf welchem die Individualität der großen Völker zur Erscheinung kam, und die Geschichte des Gesundheitswesens zu einem wichtigen Theil des großen Kampfes zwischen der centralen

Staatsgewalt und der Autonomie der Gemeinde machte. In ihm spiegelt sich in kurzem Bilde der Character der ganzen inneren Entwicklung jener Staaten ab. Wir dürfen seine Grundzüge hier kurz bezeichnen.

Frankreich hat gleich bei der Aufstellung seiner ersten Constitution die Gemeinde namentlich aus historischen Gründen in ihrer Autonomie überhaupt nicht aufgefaßt, sondern in ihr nichts gesehen als ein Glied seiner amtlichen centralen Verwaltung, in welchem das Haupt, der maire, in der That der von der Regierung eingesetzte oberste Gemeindebeamtete war, und die Vertretung der Gemeindebürger nur eine berathende Stellung einnahm. Dieser oberste Grundsatz gilt auch für das ganze Gesundheitswesen der Gemeinden, das in allen Beziehungen nach den Vorschlägen des maire, der die Anordnungen des Prefêt ausführt, unter Vorlage der betreffenden Gemeindebeschlüsse von dem letzteren geregelt wird. An das System der rein bureaukratischen Administration hat nun allerdings die neuere Gesetzgebung ein formell untadelhaftes System der Gesundheitsräthe (Conseils d'hygiène) angeschlossen, allein zu einem selbständigen Gesundheitswesen für die Gemeinde, oder zu einem Physikatswesen in unserem Sinne ist es nicht gekommen. Das ganze französische Gesundheitswesen ist ein streng administrativer Organismus sowohl der Executive als der Conseils, an deren Spitze der Minister des Innern steht. Nur die großen Städte wie Paris haben ihrer Gemeinde gegenüber der amtlichen Gesundheitsverwaltung die Selbständigkeit zu erhalten gewußt.

Daher ist denn auch die historische Entwicklung der französischen Organisation eine ihrem Inhalte nach eben so einförmige, als ihrem Umfange nach unvollständige. Sie beginnt in unserem Jahrhundert ohne Zweifel mit dem Jahre 1802, wo der erste Conseil d'hygiène vom Präfecten Dubois für Paris eingesetzt wurde. Von da an bleibt Paris mit dem Département de la Seine allerdings maßgebend für ganz Frankreich, aber auch lange Zeit hindurch fast vereinzelt.

Erst durch Ordonnanz vom 7. August 1822 Beiordnung eines Conseil supérieur de santé im Ministerium des Innern. Dieses wird ausgebildet zu dem Anfang eines Systems durch Decret vom 10. August 1848, modificirt durch Decret vom 1. Februar 1851 als Comité consultatif d'hygiène publique, bestehend aus vier Aerzten, zwei Technikern und drei Beamteten. Berufung nur durch den Minister der agriculture und travaux publics, und nur mit Begutachtung, ohne alle Initiative. Doch können, was sehr nachahmungswerth ist, Mitglieder aus dem Handelsstande, aus der Zollverwaltung und dem Armenwesen (assistance publique) beigezogen werden. Hier liegt noch immer der alte Gedanke der Municipal- und Departementalordnung zum Grunde,

wie dieselbe schon durch das Gesetz vom 16.—24. August 1790 festgestellt ward, und welche den Beamteten, dem Präfecten und Maire, die polizeiliche Gewalt übergab, in der Gesundheitspolizei, wie in andern Gebieten. (Tardieu, Dictionnaire d'hygiène publique 1854, II. 330.) Mittelbehörden: Conseils et comités d'hygiène publique et de salubrité dans les départements ganz facultativ vor 1848; erst definitiv und allgemein durch arrêt vom 18. Dec. 1848 für Departements und Arrondissements — jusqu'alors toutes ces questions restaient sans solution est etaient tranchées par des autorités tout à fait incompétentes — (Block, Dict. v. hygiène publique). Siehe Darstellung dieser Verhältnisse in Tardieu l. l. I. 378. An der Spitze der Gesundheitsräthe des Cons. consultatif d'hygiène publ. (Dir. 10. Aug. 1848) darunter Cons. et Commiss. d'hyg. publ. des départements seit 1848 unter dems. Arrondissements (Arr. 18. Dec. 1848). Gutachten auf Verlangen; zum Theil auch für die Mortalitätsstatistik, aber ohne Aufsicht über das ärztliche Personal. Oertlich: Conseil du dép. d. l. Seine (Paris); seit dem Gesetz vom 13. April 1850 hat jede Gemeinde das Recht, eine „Commission des logements insalubres" einzurichten, was noch wenig geschehen ist. Der médecin cantonal ist nur Armenarzt. Das Gesetz vom 19. Vent. an XI. bezieht sich nur auf die berufsmäßige Bildung und das Heilpersonal (s. unten). Das Gesetz vom 25. Mai 1864 jetzt die Commissions (de santé), mit Gesetz von 1850 in Zahl und Funktion etwas erweitert. (Trebuchet bei Block a. a. O.), ausführlich und klar bei Götel a. a. O., S. 158 ff. Für jedes Arrondissement ein Conseil, mit 7—15 Mitglieder an jedem Hauptorte des Departements im Conseil départemental ernannt vom Präfecten, mit berathender Stimme in allen örtlichen sanitären Angelegenheiten; zugleich mit statistischer Aufgabe, die aber sehr wenig erfüllt wird. Ausführungsbestimmungen durch Decr. 15. Febr. 1849. Vgl. dazu Finklenburg, S. 153 ff. Commissions können außerdem vom Präfecten ernannt werden. Ueber die verhältnißmäßig geringe Entwicklung dieser Organisation Götel a. a. O., S. 169. Michael Lewy Traité d'hyg. publ. T. II, 378. Hier ist noch vieles für Frankreich zu leisten.

England dagegen, das sich bis zur Cholera sehr wenig um das Gesundheitswesen kümmerte, hatte deßhalb auch bis zum Jahre 1848 überhaupt kein staatliches Gesundheitsamt. Der Weg, den es namentlich seit 1830 einschlug, war ein anderer. Anstatt an die amtliche centrale Organisation zu denken, gab es vielmehr eine Reihe von einzelnen Gesundheitsgesetzen, die, indem sie für das ganze Reich galten, von jeder einzelnen Gemeinde ausgeführt werden mußten. Dabei nun zeigte es sich alsbald, daß die Selbständigkeit der Gemeinden eine durchgreifende

Ausführung jener Gesetze und noch mehr die Aufnahme neuer hygienischer Principien und Anstalten sehr ungleichartig, ja zum Theil unmöglich machte; konnte man doch nicht einmal das Zählungswesen der Bevölkerung gegen den Widerstand des Einzelnen durchführen. Seit 1830 drängen sich daher zwar die trefflichsten Gesundheitsgesetze; allein die Cholera, welche sie erzeugt hatte, war fast endemisch geworden, und als sie jetzt 1847 und 1848 wieder mit Gewalt hervortrat, mußte die englische Gesetzgebung den zweiten Schritt thun, und durch die Herstellung eines centralen Gesundheitsamtes den Kampf mit dem Widerstande des Gemeindewesens beginnen. Dieser Kampf ist höchst interessant, und wir kennen ihn jetzt ziemlich genau durch die höchst werthvollen Ausführungen von Finklenburg und Götel. Es ist ein langsamer und auch jetzt noch keineswegs vollständiger Sieg des amtlichen Gesundheitswesens über die negative Selbständigkeit der Ortsgemeinden und ihre Selbstverwaltung, dem Local Government. Die Uebersicht über die einzelnen organisatorischen Gesetze, welche von den beiden cit. Schriftstellern mitgetheilt sind, wird man wohl am besten gewinnen, wenn man jene Bewegung der Gesetzgebung in bestimmte Epochen scheidet. In der ersten Epoche dieses Kampfes wird das staatliche Gesundheitsamt, das Board of Public Health als oberste Gesundheitsbehörde eingesetzt 1848, mit dem Recht unmittelbar in die Gemeindeverwaltung durch ihre Anordnungen und Organe einzugreifen. Trotz der Angst vor der Cholera stemmt sich jedoch das Gemeindebewußtsein dem entgegen, nicht begreifend, wie die Regierung es wagen könne, einer Gemeinde Befehle zu geben, die nicht ausdrücklich Parlamentsgesetze waren; das Board seinerseits, im Unmuthe über diesen Widerstand vergißt oft Maß und Tact; die Lasten wachsen, die Opposition gegen die oberste Gesundheitsbehörde wird allgemein, und zuletzt muß dasselbe sich besiegt erklären. Es wird 1858 aufgelöst. Allein damit konnte man denn doch das Bedürfniß nach einer einheitlichen Verwaltung nicht beseitigen. Man mußte, wohl oder übel, eine neue schaffen, und dabei dennoch das Personal und die meisten formalen Institutionen beibehalten, da diese an sich gut waren und es sich eigentlich nur um das Verhältniß zum Selfgovernment handelte. Nun war man bis dahin von dem Principe ausgegangen das nur durch das Wesen der englischen Selbstverwaltung für uns verständlich wird, daß es dem freien Beschlusse jeder Gemeinde überlassen bleiben solle, die Public Health Act von 1848 mit ihren Consequenzen anzunehmen. Das hatten nun viele Gemeinden nicht gethan. Daher denn große Verschiedenheit in der Gesundheitsverwaltung der Gemeinden und Einheitslosigkeit im Ganzen, durch die volle Anerkennung des freien Gemeinderechts, das man principiell weder brechen konnte noch wollte. Man mußte daher, wollte man

anders überhaupt noch eine gleichartige Verwaltung der öffentlichen Gesundheit haben, dieselbe mit demjenigen Element verbinden das auch ohne ein Gesundheitsamt in allen Gemeinden gleichmäßig gültig, seit Jahrhunderten in anerkannter Wirksamkeit bestehend, und zugleich mit dem Gesundheitswesen doch eng verwandt war. Das war das alte englische Armenwesen, dessen erste Ordnung schon von 1539 datirte. Gelang es, das oberste Gesundheitsamt mit dem Armenwesen zu verschmelzen und damit namentlich das Armensteuerwesen auch hier zum Grunde zu legen, so war die Einheit der Gesundheitsverwaltung dadurch gesichert, daß dieselbe jetzt eine, auf dem bestehenden Recht beruhende und sehr mächtige Organisation in jeder Gemeinde besaß und durch diese zugleich die Selbständigkeit der letzteren und die Einheitlichkeit in der Function der ersteren verwirklichen konnte. Das Bedeutsamste aber was wir in Mitteleuropa auch nicht einmal formell, wie Frankreich, erreicht haben, war die dadurch gebotene Möglichkeit, auch die Landgemeinden in die Gesundheitspflege hinein zu ziehen. Alles was seit 1850 im Unterschied von den Sanitätsgesetzen Englands, von denen wir unten sprechen, in der Medicinalgesetzgebung desselben geschehen ist, muß auf diesen Inhalt zurückgeführt werden. Und damit erst wird die Bedeutung der Gesetzgebung klar, wie sie sich bisher entwickelt hat.

Denn der Uebergang von der Public Health Act zum gegenwärtigen System hat zwei Stadien. Das erste bezeichnet die Local Government Act von 1858, welche allerdings noch nicht das Armenwesen mit dem Gesundheitswesen verbindet, sondern zuerst wesentlich die Gemeindeämter an die Spitze der amtlichen Gesundheitsverwaltung der Public Health stellt, indem sie diesen die Ausführung der Sanitätsgesetze als einen Theil ihres Selfgovernment, theils übertrug, theils sicherte. Diese Aufgabe und Rechte sind bei Gneist, Engl. Selfgovernment S. 790 ff. aufgeführt; vgl. Götel a. a. O. S. 34. Dann aber stellte die Local Government Act die ganze Verwaltung des Gesundheitswesens unter das Ministerium des Innern, was übrigens mehr im Principe als in der Praxis von Bedeutung war. Denn jetzt hatte jede Gemeinde ihren selbständigen Organismus für ihr Gemeindewesen, während das Ministerium des Innern, wie es in England gar nicht selten ist, die alte Organisation mit dem alten Personal, aber trotzdem ohne Executive beibehielt. Dadurch ergab sich nun wieder, daß zwar die Gesetzgebung einheitlich war, aber nicht die Ausführung. Man erkannte den Mangel; 1869 wurde eine eigne Royal Commission zur Untersuchung der Sache eingesetzt, und auf Grundlage der Resolutions derselben nunmehr die Local Government Board Act von 1871 gegeben, deren großes Princip es war, zunächst das Armenwesen und seine Verwaltung mit der Ge-

sundheitsverwaltung endgültig zu verbinden, und somit die letztere zu einem integrirenden Theile der Gemeindeverwaltung zu machen. Der Acte von 1871 folgte eine Erweiterung derselben von 1872. Eigentlich ist erst durch diese Acte das Gebiet des Sanitätswesens innerhalb der Staatsverwaltung selbständig geworden; denn das Ministerium des Innern gab die wichtigsten Aufgaben sowohl des Zählungs- als des Sanitätswesens an dieses Board ab; aber dennoch blieb ein Theil derselben nach dem Board of Trade, und es ergab sich für das Local Government Board bald, daß dasselbe gegenüber den Gemeinden doch noch immer keine Executive habe. So entstand eine, für die strenge Competenzordnung des Continents fast unverständliche Verwirrung, die Götel sehr richtig bezeichnet (S. 40) „— die Bildung der Localbehörden blieb auf dem Standpunkt der Acte von 1858; in den incorporirten Städten," (welche die Local Government Act angenommen) „fungiren Bürgermeister und Stadtrath als Localbehörde im Sinne der Acte von 1872, in den unter Verwaltung von Improvement Commissioners stehenden Städten fällt diesen Commissionsmitgliedern die Sanitätsverwaltung zu, in den andren städtischen Districten dem bereits vorhandenen, aber neu zu erwählenden Local Board", so daß Adderley in seiner Parlamentsrede von 1871 als Präsident der Royal Sanitary Commission wohl Recht hatte, wenn es diese ganze Gesetzgebung als ein „Experiment" erklärte, und eben so sehr Götel, S. 43, daß die innige Verbindung von Armen- und Gesundheitswesen dem ersteren nur zu oft örtlich das Uebergewicht über das letztere gegeben. Aus der Verwirrung, die daraus entstand, ging nun die neueste große Gesetzgebung, die Act for consolidating and amending the Acts relating to Public Health in England von 1875, auch wohl kurz die (neue) Public Health Act genannt, hervor, welche in der Art aller Consolidation Acts für das Medicinalwesen die Organisation desselben in ihrem gegenwärtigen Zustande fixirte, und in ihren 373 Art. unter Aufnahme einer ganzen Reihe von älteren Bestimmungen wesentlich die Competenzen regelt. Damit war ein Abschluß gegeben, dessen Inhalt zuletzt doch eigentlich das Verhältniß zwischen dem staatlichen Gesundheitswesen und dem Gesundheitswesen der Selbstverwaltung regelt, und dessen auf das Sanitätswesen bezüglicher Theil (Ch. III. u. IV) eigentlich nur Wiederholungen der einzelnen Sanitätsgesetze sind. Das ist der Gang der Entwicklung in England. Was dieselbe aber wesentlich von der continentalen unterscheidet, ist der Mangel an selbständigen Gesundheitsräthen; der ärztliche Beruf hat in dem ganzen Organismus so gut als gar keine Stelle, und der Officer of Health ist doch zuletzt wenigstens kein hygienisch gebildeter städtischer Beamteter. Finklenburg, a. a. O., S. 133, gibt das Bild der amtlichen Organi-

sation nach der Local Government Board Act 1871 und seiner „Verbesserung" von 1872 ausführlich, mit der das ganze System treffend characterisirenden Bemerkung: „sechs Ministerialsecretäre, darunter kein Arzt, die meisten Juristen." Wir können daher wohl sagen, daß die Sanitätsgesetzgebung in England das Muster für Europa geworden, daß aber die Medicinalverfassung wesentlich durch den Mangel des ärztlichen Elements eine zwar sehr volksthümliche, aber dennoch nur halb entwickelte ist.

Wir glauben nach den bedeutenden Arbeiten von Finklenburg und Gätel, neben denen Gneist's Selfgovernment noch immer durch den Zusammenhang dieses ganzen Gebietes mit der gesammten Selbstverwaltung Englands nicht entbehrt werden kann, uns auf Einzelnes nicht einlassen zu sollen. Wohl aber dürfen wir sagen, daß diese Vergleichungen schon jetzt für die Entwicklung des Medicinalwesens in Deutschland in hohem Grade werthvoll geworden ist.

Was nun die beiden großen Staaten von Mitteleuropa, Deutschland und Oesterreich betrifft, so wird man zunächst für Deutschland zwei wesentlich verschiedene Abschnitte in der Geschichte des gegenwärtigen Jahrhunderts für unser Gebiet unterscheiden müssen. Der erste Abschnitt reicht bis zu den sechziger Jahren, und zeigt uns die amtliche Organisation der einzelnen Länder in ihrem Uebergangsstadium vom achtzehnten zum neunzehnten Jahrhundert. Jedes Land bildet sich dabei seine eigene Organisation, welche meist nach dem preußischen Muster ein selbständiges Collegium medicum von den Universitäten ablöst, und gegen Mitte des achtzehnten Jahrhunderts eine amtliche Organisation aufstellt, die ihren klarsten Ausdruck für jene Zeit in dem Sanitäts-Normativ Oesterreichs von 1770 findet. Erst nach 1860 wird mit der Durchführung des Ministerialsystems das ganze amtliche Gesundheitswesen zu einem feststehenden Ressort des Ministeriums des Innern, und ist von da an der Sache nach in allen Ländern wesentlich gleich. Für die erste dieser beiden Epochen s. oben Geschichte des Gesundheitswesens. Natürlich hat hier jeder Staat seine eigene Entwicklung. Zunächst Preußen. Bildung der Grundlagen des gegenwärtigen Systems.

Seit Publication 16. Dec. 1808 und Kabinetsordre vom 13. Dec. 1809 Auflösung der alten Collegia, und Einordnung der Medicinalangelegenheiten in das Ministerium der geistlichen Unterrichts- und Medicinalangelegenheiten; definitiv seit Kabinetsordre vom 3. Nov. 1817; genauere Competenzbestimmung (Kabinetsordre vom 29. Jan. 1823), welche unklar einen Theil dem Ministerium des Innern wiedergab, dann seit Erlaß vom 22. Juni 1849 ganz dem ersteren als vierte

Abtheilung zugewiesen; darunter dann die Oberaufsicht über die berufsmäßige Bildung in der wissenschaftlichen Deputation für das Medicinalwesen (Instruction vom 23. Juni 1817); die Ober-Staatsprüfungscommission für Aerzte und Apotheker (Kabinetsordre vom 28. Juni 1825 und Instruction vom 1. Dec. 1825); die technische Commission für Pharmacie seit 1832, und ein Curatorium für „Krankenhaus-Angelegenheiten" seit 1830. Rönne II, § 231. — Mittelbehörden: ein Medicinalcollegium unter dem Oberpräsidenten jeder Provinz, zugleich als Organ der gerichtlichen Medicin, seit 1815 (Instruction vom 23. Oct. 1817. Rönne II, § 258), bei jeder Regierung Medicinalräthe (Instruction vom 23. Oct. 1817. Rönne II, § 253); bilden eine selbständige Section, ebendaselbst 241. Horn a. a. O. I. Theil, S. 1 ff. — Die örtliche Verwaltung ist dem Landrath zugeordnet in dem Kreis-Medicinalbeamten: Kreisphysicus (die freie Wahl des Stadtphysicus den Städten genommen (Rescript vom 30. Juni 1810); Kreiswundarzt seit 1816; Kreisthierarzt (nicht allenthalben) Anstellung seit 7. Dez. 1828 durch das Ministerium (Rönne II, § 267), das Ganze streng bureaukratisch. Das Nähere nebst Geschichte: Rönne und Simon Medicinalwesen des preußischen Staates I, § 98; trefflich bei Horn a. a. O. S. 16 ff. Neueste Organisation: Eulenburg, Medicinalwesen in Preußen 1874. — Bayern. Grundlage: Organisations-Edict über das Medicinalwesen vom 8. Sept. 1808; Obermedicinalrath als Referent beim Ministerium des Innern, zugleich Vorsitzender des Obermedicinal-Ausschusses seit Verordnung vom 24. Juli 1830 (das Obermedicinal-Collegium von 1817 aufgehoben 1825) wesentlich auch als höchste Instanz für gerichtliche Medicin; Mittelbehörde: Kreis-Medicinalrath nebst Medicinal-Ausschuß (Verordnung vom 10. Jan. 1833); daneben jedoch Erhaltung der Theilnahme der Facultäten für Ober-Gutachten (Verordnung vom 23. Aug. 1843). Untere Stufe: Gerichts- und Polizeiärzte schon seit 1808; für gerichtliche Medicin und Gesundheitswesen zugleich (Pözl, bayr. Verwaltungsrecht § 21). Die neue Gemeindeordnung vom 29. April 1869 hat nun den richtigen Standpunkt eingenommen a 71: „daß nach Erforderniß für Gesundheitspflege und Medicinalpolizei Sachverständige als Mitglieder des Magistrats mit voller Stimmberechtigung in Gegenständen ihres Wirkungskreises aufgestellt werden können." Warum nicht endgültig dafür Gesundheitsräthe organisiren? Vgl. Geigel Oeffentl. Gesundheitspflege a. a. O. S. 214, 215.

Württemberg. Die neue Organisation begründet durch Verordnung vom 14. März 1814 nebst Instruction für Oberbeamte, Amts-

und practizirende Aerzte, Landvogtei-Aerzte ꝛc., dann Verordnung für Organisation des Obermedicinal-Collegiums vom 6. Juli 1818 (berathende Behörde), Oberamtmann als vollziehende Behörde (Verwaltungsedict vom 1. März 1822) mit Oberamtsarzt. Das Ganze unter dem Ministerium des Innern. Mohl, württembergisches Verwaltungsrecht § 196, 202. Roller, Polizeirecht § 176 ff. Besonders genau Rieke, Medicinalwesen des Königreichs Württemberg, 1845.

Baden. Sanitätscommission errichtet Rescript 15. April 1819; wesentlich bei Epidemien als berathende Behörde. Neuestes Gesetz vom 28. Mai 1864, die Stellung der Bezirks-Staatsärzte betreffend, die zugleich als Organe für die Rechts- und Gesundheitspflege eingesetzt sind; dann Einsetzung eines Obermedicinalrathes als festes Organ nebst Unterordnung und Organisirung der untern Stellen durch Verordnung vom 30. September 1864.

Königreich Sachsen. Kurze Geschichte der Organisation seit dem Mandat vom 13. Sept. 1768. Funke, Polizeigesetze des Königreichs Sachsen III, S. 1. Gegenwärtige Organisation. Errichtung eines Ministerial-Departements durch Verordnung vom 7. Nov. 1831. Kreisdirection (Verordnung 6. April 1835); medicinische Beisitzer derselben (Verordnung 12. Januar 1838) und Medicinalabtheilung im Ministerium des Innern (Verordnung vom 1. Februar 1844); Funke a. a. O. S. 2 ff. und V, S. 499.

Ueber andere Staaten vgl. Brachellis kurze Angaben im Jahrbuch für Gesetzgebung und Statistik, S. 188 ff.

Es wäre nun gewiß von großem Interesse, wenn die weitere Entwicklung der Medicinalorganisation aller dieser Staaten einmal Gegenstand einer selbständigen Behandlung würde. Wir würden meinen, man könnte sie einfach als die des Ministerialsystems des Gesundheitswesens bezeichnen, in dem die bisherige Geschichte ihren Abschluß findet, und deren Character wesentlich von ihrem Verhältniß zur Selbstverwaltung bedingt wird. Eine ausreichende Angabe dieser neuen organisatorischen Gesetzgebungen kurz und übersichtlich bei Börner, Medicinalwesen Deutschlands 1880. Für Oesterreich s. Obentraut, österr. Sanitätsgesetze, Abschn. 5 (Oeffentlicher Sanitätsdienst), s. dort das grundlegende Ges. v. 30. April 1870, das das bisherige wesentlich auch für die Medicinalorganisation bis dahin geltende Sanitätsnormativ von 1770 ersetzt hat. Viel zu kurze Andeutungen bei Finklenburg a. a. O. S. 165 ff.

Wir glauben uns bei der allgemeinen Zugänglichkeit dieser Gesetzgebungen daher auf einige Bemerkungen über das Ganze beschränken zu sollen.

Der gemeinsame Grundgedanke für alle diese seit 1870 erschienenen Gesetzgebungen über die Organisation des staatlichen Gesundheitswesens besteht darin, unter Aufhebung oder Modificirung aller früheren höchsten Oberaufsichtsorgane erstlich das ganze Medicinalwesen als ein staatliches und selbständiges Verwaltungsgebiet einheitlich zusammenzufassen und es als solches dem Ministerium des Innern einzuverleiben: zweitens aber dem ganzen Organismus des Gesundheitswesens auf allen Punkten ein fachmäßig gebildetes System von Gesundheitsräthen, das dem französischen in allem wesentlichen nachgebildet ist, an die Seite zu stellen, das unter verschiedenen Namen stets wesentlich die gleiche Function habe, die Grundsätze und Forderungen der Wissenschaft für die amtliche Thätigkeit zur Geltung zu bringen. Die Basis dieses Organismus des amtlichen Gesundheitsdienstes ist durchstehend die Verwaltungseintheilung des Landes nach Provinzen, Kreisen und Orten oder Gemeinden, und zwar so, daß einerseits in der Kreis- oder Bezirksorganisation die amtliche Stellung des Kreis- oder Bezirksarztes von der des Wundarztes und des Thierarztes bestimmt geschieden und jede derselben auch durch den bestimmten Gehalt als öffentliches Amt mit eigener nicht bloß mehr ärztlicher sondern zugleich amtlicher Bildung und Prüfungsordnung gesetzt ist. Für dieses amtliche Bildungs- und Prüfungswesen sind dann eigene Gesetze erlassen; Grundsatz ist, daß diese amtlichen Aerzte ihre Studien und Fähigkeiten nicht mehr bloß für das Heilwesen, sondern für das ganze Gesundheitswesen und sein geltendes Recht nachzuweisen haben. Dadurch ist es nun geschehen, daß die Aufgabe und Thätigkeit der Selbstverwaltung für alle diejenigen Gebiete des Gesundheitswesens, welche nicht als Gesundheitsanstalten entweder eignes Vermögen haben oder durch die Steuern und Schulden der Selbstverwaltungskörper hergestellt werden, also keine Gemeindebelastung, sondern bloß noch eine Gemeindeverwaltung bilden, fast vollständig in den Hintergrund gedrängt ist, so daß das alte Gemeindephysicat mit Ausnahme einzelner großer Städte ganz in die amtliche Verwaltung, und daher auch der Name des Physicus auf die amtlichen Gesundheitsämter übergegangen ist (Preußen Landesphysicat, Kreisphysicat u. s. w.). An der Spitze aller dieser amtlichen Organe steht immer die betreffende politische Behörde, und nur sie hat die Executive, während die amtlichen Aerzte nur die „Referenten" derselben sind; es ist die alte Relatio medicorum in neuer Form, nur beschränkt auf das Gesundheitswesen mit Ausschluß der gerichtlichen Medicin, wie es kurz im Oester. Gesetz von 1870 § 6 heißt: „Die Handhabung des staatlichen Wirkungskreises in Sanitätsangelegenheiten obliegt den politischen Behörden. Dieselben haben in der Regel nach vorläufiger Vernehmung von Sachverständigen vor-

zugehen." Dabei bestehen jedoch, indem wir die Unterschiede der Organisation bei den kleineren Staaten übergehen, zwischen Oesterreich und Preußen doch nicht unwesentliche Unterschiede. Preußen hat nämlich aus seiner alten Sanitätsverfassung (s. oben) die Medicinal-Collegien mit herüber genommen, indem es noch die „Wissenschaftliche Deputation für das Medicinalwesen in Berlin" mit seinem Statut von 1817 die „Technische Commission für pharmaceutische Angelegenheiten" (Instruction von 1849) und die „Medicinal-Collegien" für die Provinzen nach dem Gesetz vom 23. Oct. 1817 — ausgedehnt auf die neuen Provinzen Verordnung vom 23. Sept. 1867 erhalten hat. Einen praktischen Werth würden diese Institutionen allerdings haben, wenn sie die, für die Referenten zu umfangreiche und für die Tabellenstatistik der administrativen Statistik fachmännisch viel zu entfernt liegende und doch so wichtige Gesundheitsstatistik der Länder und zwar namentlich nach ihrer socialen Seite hin ernstlich in die Hand nähmen. In diesem Sinne würden sie Bedeutendes leisten. Die Min.-Verf. vom 4. Juni 1880 stellt neuerdings sehr eingreifende Vorschriften über die „Generalberichte der Regierungs-Medicinalräthe" auf, bei Börner a. a. O. S. 163. Die neue österreichische Gesetzgebung von 1870 dagegen, welche der Organisation vom 29. Juli 1830 mit der ersten Aufstellung eines Sanitätsreferenten und der Anerkennung der medicinischen Facultäten als oberster sachkundiger Stelle folgte, zeichnet sich aus durch die Durchführung der leitenden Principien der Gemeindeverwaltung und ihrer Rechte und Aufgaben in der Gesundheitsverwaltung nach dem Vorgange der alten Gemeindeverfassung von 1849 § 119, (vgl. Stubenrauch Verwalt.-Gesetzkunde II. Bd. S. 2 nebst Literatur) in der neuen Gemeindeordnung in § 3 und 4 und durch die bedeutungsvolle Bestimmung des § 5, wornach die Landesgesetzgebung diese Aufgaben der Gemeinde, die „nach Lage und Ausdehnung des Gebietes so wie nach Zahl und Beschäftigung der Einwohner zur Handhabung der Gesundheitspolizei nothwendig sind," zu bestimmen haben. Damit hat Oesterreich gegenüber der deutschen organisatorischen Gesetzgebung fast allein der Selbstverwaltung mit ihrem Physicatsprinzip ihren principiellen Platz im Gesundheitswesen angewiesen; es ist das der Punkt, auf welchem sich dem ärztlichen Berufe das Gebiet seines Eingreifens in die medicinale Organisation und ihre Functionen eröffnet. Dagegen ist es eben so wenig zu leugnen, daß dieses treffliche Princip, das auch die Bairische Gm.-O. angenommen und ausdrücklich ausgesprochen hat, eine nicht unbedeutende Intelligenz der Gemeinden voraussetzt, und da diese nur in mäßigem Grade selbst bei den Stadtgemeinden vorhanden ist, so ist der faktische Zustand dennoch der, daß der amtliche Arzt das einzige Organ

ist, dem die Gesundheitspflege überlassen bleibt, namentlich da man es zur Aufstellung von Fabrikinspektoren wie in Preußen nicht hat bringen können. Daß dabei nach dem Vorgange Englands und Frankreichs die Hauptstädte ihre eigene Organisation entwickelt haben, ist selbstverständlich; namentlich England zeichnet sich bekanntlich durch seine Londoner Gesundheitspolizei so sehr aus, daß sowohl Finklenburg als namentlich hier Götel S. 50 ff. sie besonders dargestellt haben.

Die übrigen europäischen Staaten bieten in ihrer organisatorischen Entwicklung sehr wenig eigenthümliches dar. Es mögen daher hier ein paar Bemerkungen genügen.

Holland zunächst hat seine organische Aufgabe nun in neuester Zeit in einer viel praktischeren, dem Character der continentalen Rechtsbildung entsprechenden Weise aufgefaßt. Auch hier hatten bis auf die neueste Zeit die Gemeinden ausschließlich das Recht, für die Gesundheitspolizei zu sorgen. „Nachdem die Regierung zum großen Nachtheil der Gemeinschaft in dieser so hochwichtigen Sache seit den letzten Jahren nichts gethan hat," werden endlich der Kammer 1864 Entwürfe vorgelegt (de Bosch-Kemper a. a. O. 812), aus denen das Gesetz vom 1. Juni über die Staatsoberaufsicht des Gesundheitswesens (geneeskundig Staatstoezigt) hervorging. Dasselbe hat eine förmliche und ziemlich vollständige Organisation der staatlichen Verwaltung an die Spitze der örtlichen Gemeindeverwaltungen gestellt. Diese Organisation besteht aus den „Inspecteurs" und „Adjunct inspecteurs" und einem Medicinalrath (geneeskundig raaden), welche dem Ministerium des Innern untergeordnet sind. Die ersteren bilden einen förmlichen amtlichen Körper (geneeskundige ambtenaren), welche für eine oder mehrere Provinzen den „Rath" berufen, der aus sechs bis zehn Aerzten, zwei bis sechs Apothekern und einem Rechtskundigen besteht. Die Function der Inspektoren ist wesentlich statistischer Natur mit jährlichem Bericht an den Minister und die gedeputeerde Staaten; der Rath wird mindestens zweimal jährlich berufen, in öffentlicher Versammlung; auf Antrag der Hälfte der Mitglieder tritt er selbst zusammen; der Inspektor hat an ihn zu berichten, und unter (allerdings nicht genau bestimmten) Voraussetzungen kann er auch Beschlüsse fassen. Auch werden die Mitglieder ernannt. Diese Organisation hat die Oberaufsicht über die im übrigen selbstthätige Wirksamkeit der Gemeinden und würde etwa einer medicinischen Section in unsern Landtagen entsprechen. Die Einrichtung ist neu, erscheint aber als eine vortreffliche. Die allgemeine Auffassung s. oben de Bosch-Kemper S. 813. Ueber die gleichzeitige Organisation des Heilpersonals s. unten. — In Belgien ist dagegen der ganz communale Character der Gesundheitspolizei noch erhalten. „Les mesures

d'hygiène publique appartiennent, en général, à l'autorité communale. Elle prend les mesures de police qu'elle juge nécessaires ou utiles dans l'intérêt de la salubrité publique." (De Fooz.) Doch ist das Recht und die Pflicht des Staates, das Seinige zu thun, anerkannt, wenn auch in nur ziemlich abstracter Weise. Die höhere Organisation beruht auf der Académie de médecine als höchster berathender Behörde (Reglement vom 26. März 1842) und den provinziellen Commissions de santé, die vom König ernannt werden und gleichfalls örtliche berathende Behörden sind, zugleich aber das Recht zur Praxis für Spezialzweige der Heilkunde ertheilen. (Gesetz vom 12. März 1818.) Durch diese Institute und auf Grundlage jener allmählig Platz greifenden Ansicht sind seit 1848 Comité locaux de salubrité allenthalben eingesetzt (Arr. vom 12. December 1848) und die gesammte Gesundheitspflege ist im Allgemeinen dem Ministerium des Innern untergeordnet, das durch einen Inspecteur général eine unklar formulirte Oberaufsicht ausüben läßt; namentlich hat der Inspektor Bericht zu erstatten und Vorschläge zu machen. Arr. vom 18. September 1845.) De Fooz, Droit administratif belge III. S. 106, 107 ff., Stellung und Aufgabe der Gemeinden in sanitärer Beziehung als Theil der Gemeindeordnung hingestellt: de Fooz admin. des communes Bd. VI. Die Sanitätsgesetzgebung Italiens 1865 ist im wesentlichen die Nachahmung des französischen Systems, während der Inhalt meist dem österreichischen Sanitäts-Normativ als Instruction für das ganze Heilwesen, und zwar nach allen Seiten hin nachgebildet ist; jedenfalls ein großer Fortschritt, wenn auch nach Frankreichs Vorbild die Gemeinde — vielleicht mit Recht ganz in den Hintergrund tritt. (Auszug des Gesetzes in Austria 1865, S. 326.) Vgl. über Italien besonders Finklenburg S. 151 ff., Götel S. 284 ff.

Für alle diese Staaten dürfen wir jetzt auf die Arbeiten von Finklenburg und Götel für die einzelnen Verhältnisse verweisen.

Zweiter Theil.

Das Sanitätswesen.

(System der Verwaltung und des Verwaltungsrechts der Aufgaben des Gesundheitswesens.)

Begriff des Sanitätswesens.

Während nun im Gesundheitsamt der staatliche Organismus hergestellt ist der die Aufgaben der Inneren Verwaltung vollzieht, entsteht das was wir am besten mit dem bekannten Namen des Sanitätswesens bezeichnen, als die Gesammtheit derjenigen Aufgaben, welche vermöge der Gefährdungen der öffentlichen Gesundheit einerseits, und vermöge der Bedingungen derselben andererseits theils auf Grundlage von Gesetzen und Verordnungen, theils durch eigene Anstalten von dem Gesundheitsamt wirklich ausgeführt werden.

Das Sanitätswesen unterscheidet sich demnach von dem Medicinalwesen als dem dritten Theile des Gesundheitswesens dadurch, daß sein Object niemals die Gesundheit oder Krankheit des Einzelnen ist, sondern eben das was wir die öffentliche Gesundheit genannt haben, in welcher einerseits natürliche Processe, andererseits Lebensverhältnisse und Interessen sowohl Einzelner als ganzer Classen die Bedingungen der Gesammtgesundheit bedrohen, während das Medicinalwesen nur die öffentliche Ordnung bedeutet, durch welche die Bedingung der Heilung von Krankheiten dem Einzelnen geboten werden.

Wir glauben nun, daß, so einfach auch der Begriff des Sanitätswesens in seiner Unterscheidung von Gesundheitsamt und Medicinalwesen an sich sein mag, derselbe dennoch am klarsten wird durch die Geschichte des großen Processes, vermöge dessen sich dasselbe einerseits von der gerichtlichen Medicin und andererseits vom Begriff und Organismus der Verwaltung ablöst. Wir haben beides oben darzulegen versucht, und dürfen darauf verweisen. Aber gerade dadurch hat nun dies selbständig gewordene Sanitätswesen in neuester Zeit seinen bestimmten, sowohl hygienischen als öffentlich rechtlichen Character empfangen, und da es mitten in einer wahrhaft großartigen Entwicklung begriffen ist, so ist es von Werth diesen Character so bestimmt als möglich zu bezeichnen.

So wie nämlich der Begriff der öffentlichen Gesundheit sich von dem der Einzelgesundheit und Krankheit scheidet, so wird es klar, daß diese öffentliche Gesundheit nur in wenig Fällen auf einzelnen Verhältnissen beruht, sondern stets als die Consequenz der gesammten Lebensordnung der menschlichen Gesellschaft erscheint, in welche jeder Einzelne einerseits mit seinem Einzelleben hineingreift, andererseits aber in seinem Einzelleben auch wieder durch dieselbe beherrscht wird. Die öffentliche Gesundheit ist daher an sich das, was wir einen organischen Begriff nennen, das ist ein solcher, in welchem sich alle selbständig gedachten Einzelmomente gegenseitig bedingen, und dadurch eine Gemeinschaft derselben schaffen, die wir hier eben als öffentliche Gesundheit bezeichnen. Ist nun das der Fall, so folgt zuerst, daß sich der Einzelne, der in der Mitte jener Gemeinschaft zu leben gezwungen ist, diejenigen Bedingungen seiner Einzelgesundheit nicht selber schaffen oder erhalten kann, die in dem Wesen jener Gemeinschaft liegen, sondern daß dieselben, wie es früher dargelegt wurde, dadurch zum Gegenstande der Verwaltung werden, welche hier durch das oben bezeichnete Gesundheitsamt ihre sanitären Aufgaben vollzieht. Es folgt aber zweitens, und hier beginnt das was wir den Inhalt des Sanitätswesens nennen, daß diese Gesundheitsverwaltung damit oft sehr tief in die freie Rechtssphäre des Individuums hineingreifen, und dasselbe zwingen muß, seine individuelle Lebensordnung ohne Rücksicht auf seine Willkühr und seine Interessen insoweit zu beschränken, als dies nöthig erscheint um jedem anderen in der Gemeinschaft jene Bedingungen der öffentlichen Gesundheit nicht zu gefährden. Damit entsteht nun eine Reihe von öffentlichen Ordnungen, welche wir zusammengenommen als das Sanitätsrecht bezeichnen. Und da endlich die in diesem Sanitätsrecht enthaltenen Bestimmungen doch nur den Ausdruck desjenigen bilden, was einerseits durch die Wissenschaft der Gesundheit, die Hygiene, anderseits durch die Statistik als die Kenntniß der gesundheitlichen Thatsachen und Zustände gefordert wird, so wird aus der Verschiedenheit der Objecte jenes Sanitätsrechts eine Verschiedenheit dieses Rechts selber entstehen, die aber, da sie in allen Punkten doch nur einen und denselben Zweck haben, sich als Einheit zu einem System der gesammten sanitären Thätigkeit des Gesundheitsamtes zusammenfassen. Die einheitliche Darstellung dieses Systems der, als Sanitätsrecht formulirten Aufgaben des Gesundheitsamtes bilden dann die Lehre vom Sanitätswesen. Und diese Lehre ist damit ein selbständiger Theil der Lehre vom Gesundheitswesen überhaupt.

Ehe man daher hier zum Einzelnen übergeht, ist es wohl nothwendig vorher das Sanitätsrecht und das Sanitätssystem als Inhalt des Sanitärswesens kurz zu characterisiren.

Wir verstatten uns diese Einleitung, obwohl das Sanitätswesen und das Medicinalwesen schon im vorigen Jahrhundert geschieden wurden (s. oben Berg, Polizeirecht II. 316), was sich auch erhalten hat. Allein die allgemeinen Darstellungen beider bei den Verwaltungslehrern wie Mohl, Schulze, Rönne, Pözl, Kopetz, Stubenrauch u. a., heben den so tief verschiedenen Character beider nicht gehörig hervor, und die Sammlungen des positiven Rechtes des Gesundheitswesens werden nur zu oft gezwungen, das Verschiedene zu vermengen. Wir glauben daher es sei von Werth, hier gerade die Einheit des Ganzen darzustellen, um so mehr als die hygienische Literatur, immer tiefer in die chemische und mikroskopische Hygiene hineingehend, und andererseits die speziellen Arbeiten über gewisse Theile der Sanitätsgesetzgebung den großen Ueberblick zu erschweren beginnen. In der That ist wohl das auch der Gedanke von Pappenheim in seinem Handbuch der Sanitätspolizei III. 1864 (Sanitätspolizei 236); doch war damals das Sanitätswesen nur wenig über das Polizeielement hinaus entwickelt. Eine solche systematische Behandlung würde aber endlos werden und zum Theil unmöglich sein, wenn sie nicht das Recht hätte, die Gesundheitslehre auf allen Punkten als etwas vorauszusetzen, das sie nicht selber zu erforschen braucht, sondern als ein für sie Gegebenes aus der Hand der Hygiene entgegennehmen muß.

Das eigentliche Sanitätsrecht und seine Elemente.

Dasjenige was wir das eigentliche Sanitätsrecht nennen, bildet nun denjenigen Theil des gesammten Verwaltungsrechts des Gesundheitswesens, der es nicht mehr mit der Organisation der staatlichen Verwaltung und auch nicht mehr mit der des Heilberufs, dem Medicinalwesen, zu thun hat, sondern als Rechtsordnung die Gesammtheit der Beschränkungen der persönlichen individuellen Freiheit enthält, welche von der öffentlichen Gesundheit als ihre erste Bedingung gefordert werden.

Auch dieses Recht besteht nun wie alles öffentliche Recht aus den drei Theilen der eigentlichen Gesetzgebung, des Verordnungswesens und der rechtlich geordneten Zwangsgewalt. Es scheint uns zur Beherrschung des hierher gehörigen Stoffes durchaus nothwendig, daß die Lehre vom Gesundheitswesen und namentlich auch die Sammlungen des geltenden Gesundheitsrechtes sich diese Elemente des Systems gegenwärtig halten. Denn gerade hier zeigt sich am meisten der Character der Rechtsbildung bei den einzelnen Völkern Europa's.

Der Unterschied der drei Rechtsgebiete ist an sich wohl ziemlich

klar. Die Gesetze überhaupt, und so auch die Sanitätsgesetze, sind stets dazu bestimmt, für dauernde Verhältnisse eine dauernde und gleichmäßige rechtliche Ordnung zu schaffen. Die Verordnung entsteht immer, wo einzelne Verhältnisse, die durch das Gesetz entweder nicht ausreichend oder gar nicht geregelt sind, der Formulirung eines öffentlichen Willens bedürfen; und da dies meistens da der Fall ist wo unvorhergesehene Gefahren auftreten, so werden die Verordnungen in den meisten Fällen im Kampfe mit den Gefährdungen der Gesundheit auftreten. Da wir nun die Gesammtheit aller Verwaltungsthätigkeiten, insofern sie von der Gesammtheit des Lebens öffentliche Gefahren abwenden, die Polizei im eigentlichen Sinne nennen, so entsteht neben der Sanitätsgesetzgebung die Sanitätspolizei, welche stets auf den Verordnungen beruht, während sie den Inhalt dieser Verordnungen stets aus der öffentlichen Hygiene schöpfen muß. Da endlich, wo sich der Einzelne den Gesetzen oder Verordnungen des Sanitätswesens nicht fügt, ist seine Widersetzlichkeit eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit, und als solche strafbar; und so entsteht das dritte Gebiet des Sanitätsrechts, das Sanitätsstrafrecht s. oben. Es ist natürlich falsch, dies Sanitätsstrafrecht als einen Theil des bürgerlichen Strafrechts zu behandeln. Dasselbe bildet vielmehr einen Theil jenes noch immer nicht bestimmt formulirten Rechtsgebietes des „Verwaltungsstrafrechts". (Vgl. dazu oben.) Da die Lehre vom Sanitätsstrafrecht, die als selbständige leider auch noch nicht existirt, dieses Begriffes nicht füglich entbehren kann, so wenig als eine praktische Durchführung des Sanitätswesens ohne dasselbe denkbar ist, so darf es hier gestattet sein, das Sanitätsstrafrecht vom bürgerlichen Strafrecht mit wenig Worten zu scheiden. Das bürgerliche Strafrecht entsteht immer erst da, wo die bewußte That eines Einzelnen die andere Persönlichkeit wirklich verletzt; alles Verwaltungsstrafrecht dagegen entsteht da, wo der Einzelne eine Handlung begeht oder unterläßt, deren Begehung oder Unterlassung, auch ohne eine Verletzung eines Einzelnen zu enthalten, als eine Gefährdung der Gesammtheit des öffentlichen Lebens anerkannt ist. Diese Anerkennung selbst geschieht nun in den meisten Fällen durch diejenige Form der (polizeilichen) Verordnungen, welche wir als Gebote und Verbote im allgemeinen bezeichnen, wenn dieselben nicht schon von den Gesetzen selber aufgestellt sind. An diese Gebote und Verbote schließt sich dann das Strafrecht für die Uebertretung derselben, ganz gleichgültig ob die letztere die wirkliche Verletzung eines Einzelnen zur Folge gehabt. Ist in Wirklichkeit vermöge einer solchen verwaltungsrechtlichen Uebertretung eine individuelle Verletzung eingetreten, so steht eine solche Handlung alsdann nicht mehr unter dem Polizeistrafrecht, sondern fällt unter das bürgerliche Recht von Verbrechen

und Strafe. Auf diese Weise scheidet sich ganz einfach das Gebiet des Verwaltungsunrechts als Polizeistrafrecht vom bürgerlichen Strafrecht überhaupt, und auch im Sanitätswesen im besonderen. Darnach gibt es ein Polizeistrafrecht des Sanitätswesens, welches das eigentliche Executionsmittel für das gesetzliche oder verordnungsmäßige Verwaltungsrecht des Sanitätswesens, oder das „Sanitätsrecht" ist, und es bedarf kaum einer besondern Betonung, wie wichtig ein solches Sanitätsstrafrecht für das gesammte Gesundheitswesen sein muß.

Die sanitätspolizeiliche Strafe ist nun in der Regel eine Buße, die als Grundform der Verwaltungsstrafe überhaupt erscheint. Eine Buße aber (englisch: fee, franz.: amende) kann allerdings erst dann eintreten, wenn eine wirkliche Handlung oder bewußte Unterlassung von Seiten des Betreffenden eintritt. Da aber die Buße doch nur den Uebertreter trifft, und damit die in seiner Handlung oder Unterlassung liegende Gefährdung der Gesammtheit — hier der öffentlichen Gesundheit — ja nicht beseitigt wird, so muß neben der Buße als zweite Grundform aller Vollziehung — also auch der Vollziehung der Sanitätsgesetze und Verordnungen — eintreten, und diese nennen wir den Zwang. Der Zwang geht wieder entweder gegen die physische Person, und heißt dann der physische Zwang, oder er besteht darin, daß das Nothwendige von der öffentlichen Gewalt auf Kosten des Widerstrebenden ausgeführt wird, und ist dann der wirthschaftliche (indirecte) Zwang. Gerade das Sanitätsrecht bedarf vielleicht am meisten sowohl des hier beschriebenen Bußrechtes und Zwangsrechtes, da der Verstand und gute Wille des Einzelnen gerade im eigentlichen Sanitätswesen der Sanitätsverwaltung so selten freiwillig zu Hülfe kommt. Wir dürfen uns dabei unbedenklich auf die Praxis der letzteren und die Erfahrungen der großen und kleinen Sanitätsorgane berufen.

Nun hat auch die neueste Bearbeitung der „gerichtlichen Medicin" mit gutem Recht dies ganze Gebiet des eigentlichen Sanitätsrechts überhaupt nicht berührt, da dasselbe entschieden nicht ein Rechtsverhältniß des Gesundheitsorganismus zur Rechtspflege, sondern eine ganz selbständige Verwaltungsrechtspflege bedeutet. Allein auch die ganze Lehre vom Gesundheitswesen enthält gar keine theoretische Andeutung über dasselbe. Und das ist ein großer Mangel, da der betreffende Sanitätsbeamte in ganz anderer Weise wirken würde, wenn eine solche Rechtspflege ihm jeden Augenblick prompt, und wenn es sein muß hart zur Seite steht. Man denke nur an Impfwesen, Nahrungspolizei, Unrathspolizei in den praktischen Fällen des Einzellebens!

In diesem Sinne haben wir neben Gesetzgebung und Verordnung des Sanitätswesens das Sanitätsstrafrecht als ein für die Zukunft

hochwichtiges, selbständig zu behandelndes Gebiet der Sanitätslehre betont, und es den künftigen Behandlungen unserer Wissenschaft angelegentlich empfehlen wollen.

Wenn die obigen Kategorien klar sind, ist es nun mehr auch nicht schwer, den Character der eigentlichen Sanitätsrechtsbildung bei den verschiedenen Völkern zu bezeichnen. Die Grundlage desselben aber ist stets der Proceß, in welchem alle Bildung des Sanitätsrechts stets zuerst als einzelne Sanitätsverordnung entsteht, dann zu einem System des gesetzlich geordneten Gesundheitsamtes übergeht, das alsdann das ganze Verordnungswesen in sich aufnimmt und die eigentliche Sanitätsgesetzgebung erzeugt, bis endlich die letztere selbständig auftritt und das Dauernde, Gleichartige und Allgemeine als Gesetz feststellt, während das Verordnungswesen mit seinem Bußrecht dann seiner Natur gemäß die einzelnen Fälle und Gefahren ordnet und bekämpft. Der historische Gang entspricht dieser Natur der Sache. Alles Sanitätsrecht ist anfänglich nur ein Verordnungsrecht, und zwar theils ein allgemeines, theils ein örtliches Polizeirecht, welches bis zum achtzehnten Jahrhundert sich wesentlich in drei Gebiete theilt: erstlich in Seuchenpolizei, dann in die Kurpfuscherpolizei, und endlich in Unmäßigkeitspolizei. Die zweite Epoche des achtzehnten Jahrhunderts macht die Organisation der staatlichen Oberaufsicht zu ihrem gesetzlichen, und eine Menge zwar systemloser, aber meist verständiger Vorschriften über einzelne Sanitätsverhältnisse zu ihrem verordnungsmäßigen Inhalt. Erst das neunzehnte Jahrhundert ist das Jahrhundert der systematischen Sanitätsgesetzgebung, die in die Staatsrechtslehre aufgenommen, sich allmählig zu einem juristischen Ganzen gestalten. Doch ist der Character der einzelnen Länder innerhalb dieser Gränzen verschieden.

England zeichnet sich nämlich dadurch aus, daß es zwar erst in unserem Jahrhundert zu einer selbständigen Gesetzgebung kommt (s. oben), dafür aber auch das einzige Land ist, das mit vollkommener Klarheit die eigentliche Sanitätsgesetzgebung von der Medicinalgesetzgebung scheidet, und eben dadurch in den Stand gesetzt wird, das Sanitätsverordnungswesen eben durch seine Sanitätsgesetzgebungen fast vollkommen zu ersetzen. In England ist fast jeder einzelne Theil des ganzen Sanitätswesens durch ein eigends dafür bestimmtes Gesetz sehr strenge und ausführlich geregelt und dem Gesundheitsamt daher wesentlich nur die Ausführung der Gesetze überlassen, so daß für amtliche Verordnungen nur noch in wirklichen Nothfällen Raum ist. Damit unterscheidet es

sich wesentlich von Frankreich und Mitteleuropa, und während namentlich das erstere für die amtliche Organisation und das letztere für das medicinale Bildungswesen die Muster für England sind, muß die Sanitätsgesetzgebung des letzteren als Muster für die letzteren unzweifelhaft anerkannt werden. In der That hat aber eigentlich erst die deutsche Wissenschaft diese englische Sanitätsgesetzgebung als Ganzes zu beurtheilen verstanden, und wir wissen erst jetzt, daß während die organisatorischen Gesetze des Public Health und der Local-government Acts seit 1848 das Gesundheitsamt in England ordnen, alle anderen Gesetze, denen wir im Folgenden begegnen, an ihrer Spitze die Nuisances and Diseases Removal Acts, die Acte über Wohnung, Nahrungsmittel, Canalwesen, Wasserwesen, Fabrikswesen, Giftverkauf u. a. die eigentliche Sanitätsgesetzgebung Englands in lauter selbständigen, höchst genauen, und beständig in neuen Bearbeitungen mit Zusätzen und Aenderungen sich den factischen Bedürfnissen anschließenden Gesetzen — den sogenannten Consolidation- und Amendement Bills — entwickeln. Gerade hier ist es, wo wir von England zu lernen haben, und die drei Männer, welche neben der Bewältigung des Wesens und Rechts der englischen Selbstverwaltung durch Gneist gerade diese englische Sanitätsgesetzgebung auf den Boden unserer Literatur verpflanzt haben, Sander, Finklenburg und Götel haben sich damit ein dauerndes Verdienst erworben.

Denn in Oesterreich und Deutschland ist die Bildung des Sanitätsrechts bis jetzt eine wesentlich andere. Die eigentliche Gesetzgebung hat sich in verfassungsmäßigem Wege nur sehr wenig mit dem Sanitätswesen beschäftigt; wo solche Gesetze vorkommen, sind sie fast nur organisatorischer Natur. Dagegen hat ganz Mitteleuropa vom vorigen Jahrhundert die Tradition herübergenommen, das eigentliche Sanitätsrecht fast nur in der Form der Instructionen an die Gesundheitsämter auszubilden, und daneben dem Verordnungswesen das Einzelne zu überlassen. Was im vorigen Jahrhundert Preußen und Oesterreich in dieser Beziehung geleistet (s. oben), ist allerdings von hohem Werthe; für die Gesetzgebung ist dabei mit einzelnen Ausnahmen fast nur das Bildungswesen des Heilberufs geblieben, das freilich musterhaft ist. Es ist hier nicht der Ort, die theils rechtlichen, theils örtlichen Gründe des Mangels einer eigenen Sanitätsgesetzgebung zu untersuchen; es ist aber keine Frage, daß während in Oesterreich die nationale und culturelle Verschiedenheit der Länder eine solche Entwicklung sehr schwierig macht, in Deutschland diese Frage neben anderen eine Frage des deutschen Reiches und seiner rechtbildenden Kraft geworden ist.

In Frankreich endlich ist das, was wir die Sanitätsgesetzgebung

als solche nennen, im Grunde nur wenig entwickelt; nur einzelne Gebiete haben eine etwas eingehende selbständige Gesetzgebung aufzuweisen. Das nun beruht darauf, daß die ganze Hygiene als Aufgabe des Amtes, speciell der Präfectur angesehen wird, und das System des Conseils d'hygiène publique ohne alle Executive nur eine berathende, die Selbstverwaltung in den Communes höchstens eine vorschlagende Stimme abzugeben haben. Hier beruht daher das Sanitätswesen in seinen wesentlichsten Theilen auf der Intelligenz und der Selbstthätigkeit der — noch dazu immer wechselnden — Behörden, und doch bestehen, so viel wir wissen, nur wenige Instructionen, welche wie in Mitteleuropa das Gesetz ersetzen können, während das Medicinalwesen keineswegs im ganzen auf der Höhe der deutschen ärztlichen Bildung steht. Wenn man daher sagt, daß England in seiner Gesetzgebung und Deutschland in seinen Instructionen am weitesten im Sanitätsrecht vorgeschritten ist, so ist Frankreich höchstens ausgezeichnet in der formalen Gleichheit dessen, was seine Verwaltung praktisch zu leisten sich veranlaßt findet.

Das Sanitäts*strafrecht* ist nun in allen diesen Gesetzen zerstreut, und die rechtlichen Bestimmungen über Buße und Zwang sind meistens in jedem Gesetze oder jeder Verordnung besonders aufgestellt. Hier wird eine eigene — keineswegs mühelose — Bearbeitung erforderlich sein.

Soweit der Zweck unserer Arbeit es nöthig erscheinen läßt, werden die einzelnen Gesetzgebungen jetzt bei jedem einzelnen Theile aufgeführt werden.

Die Grundlagen des Systems des Sanitätswesens.

Aus dem Begriff und Recht des Sanitätswesens entsteht nun das System desselben, indem die Gesammtheit der Thätigkeiten des Gesundheitsamtes mit ihren Verschiedenheiten als eine Einheit und damit als eine große Verwaltungsaufgabe aufgefaßt werden. Diese Einheit besteht nun darin, daß die Verwaltung immer nur da einzutreten hat, wo die Kraft des Einzelnen nicht mehr ausreicht entweder sich vor den Gefährdungen zu schützen, welche das Gesammtleben der Einzelgesundheit bringt, und die Thätigkeit der Verwaltung, welche diesen Schutz bringt, heißt die *Gesundheitspolizei*; — oder sie besteht darin die Bedingungen der Gesundheit in so weit herzustellen als der Einzelne sich dieselben im Gesammtleben allein nicht zu schaffen vermag, und die Herstellung solcher positiver Bedingungen nennen wir wohl die *Gesundheitspflege*. Historisch nun geht die Gesundheitspolizei der Gesundheitspflege vorauf; sie wird gleichsam äußerlich von der Verwaltung erzwungen durch gewisse Gefahren, die, indem sie jeden treffen, zuletzt auch den Staat bedrohen. Aus dieser bloß negativen Gesundheitspolizei

entsteht dann die Gesundheitspflege mit ihren weitgreifenden positiven Aufgaben da, wo die entstehende Staatsverwaltung zu dem Bewußtsein gelangt, daß sie für das Wohlsein der Staatsbürger zu sorgen habe. Alle Gesundheitspolizei schließt sich daher an die Epoche der Entstehung des gerichtlichen Schutzes und der Rechtspflege, alle Gesundheitspflege an die, mit dem achtzehnten Jahrhundert sich entwickelnde Idee des Eudaimonismus, obwohl aus den Gründen die wir oben dargelegt, der Name Polizei auch in dieser Zeit für die Gesundheitspflege gebräuchlich bleibt. Jedoch wird schon gegen Ende des achtzehnten Jahrhunderts das Wort „Sorge für die Gesundheit" als Theil der Wohlfahrtspolizei eben so oft gebraucht, bis die „medicinische Polizei" in der Mitte unseres Jahrhunderts dem „Gesundheitswesen" Platz macht.

Nun wird man allerdings die begriffliche Scheidung zwischen Polizei und Pflege niemals strenge durchführen können; allein die Aufgabe der praktischen Verwaltung wird dieselbe dennoch stets festhalten, da ihre Maßregeln sich nach derselben sehr verschieden gestalten. Wir legen sie daher auch dem Folgenden unbedenklich zum Grunde und scheiden demnach das ganze Sanitätswesen in die beiden großen Gebiete der Sanitätspolizei und des Sanitätswesens.

Mit dieser Unterscheidung ordnet sich nun das ganze Sanitätswesen zu einem wie wir glauben so klaren System, daß selbst die ganz positiven Sammlungen der Gesetze durch Anschluß an dasselbe wohl kaum verlieren würden.

Darnach hat es die Sanitätspolizei hier wie immer mit dem Kampfe der öffentlichen Gewalt gegen die als äußere Erscheinung auftretenden Gefährdungen der Gesundheit zu thun, und zwar wieder in zweifacher Hinsicht. Ihr erstes Gebiet ist das was wir die Seuchen nennen, aus denen das Seuchenwesen hervorgeht. Ihr zweites entsteht durch den bürgerlichen Verkehr, und wird wohl am besten die bürgerliche Sanitätspolizei genannt werden können.

Die Sanitätspflege ihrerseits als zweiter Theil des Sanitätswesens (im Unterschiede vom Medicinalwesen) entwickelt sich zwar langsam aus jener Sanitätspolizei, ist aber gerade in unserem Jahrhundert zu einer Bedeutung erwachsen, welche sie zu einem großartigen Gebiete der Verwaltung, namentlich der Selbstverwaltung gemacht hat. Hier scheint daher eine wenn auch nur formale Systemisirung nothwendig und die wird wieder nur auf der Natur der Thatsachen und Kräfte beruhen, mit denen die Sanitätspflege ihrerseits zu thun hat. Auf der Grundlage dieser Momente werden wir den folgenden Stoff zu bewältigen trachten.

Erste Abtheilung.

Die Sanitätspolizei.

A. Das Seuchenwesen.

Begriff und Inhalt.

Das Seuchenwesen umfaßt die Gesammtheit der Bestimmungen und Thätigkeiten des Sanitätswesens zum Schutze der allgemeinen Gesundheit gegen ansteckende Krankheiten. Die innere Entwicklung desselben ist im großen und ganzen einfach und klar. Das Seuchenwesen beginnt stets mit dem Versuche, jenen Schutz durch rein polizeiliche Maßregeln, namentlich durch Absperrung herbeizuführen. Es schließt später an die bloße Absperrung eigene, zur Begränzung und Bekämpfung bestimmte einzelne positive Maßregeln und Anstalten, und erhebt sich dann in der neuesten Zeit zu dem Standpunkt, nicht mehr einzelne, sondern alle Epidemien gleichfalls nicht mehr durch einzelne, sondern durch ein auf wissenschaftlicher Grundlage basirtes, allgemeines System von Maßregeln der Verwaltung, und namentlich theils durch die Mittel der höheren Gesundheitspolizei, theils durch Belehrung und Hülfe der niederen Classen zu bekämpfen. Die alte Seuchenpolizei als Verhinderung der Verbreitung der Seuchen wird dadurch zu einer ausnahmsweisen und meist örtlichen Maßregel, während das höhere Seuchenwesen die Aufgabe übernimmt, die ansteckenden Krankheiten in ihren Ursachen und Wirkungen zu beseitigen.

Das öffentliche Recht des Seuchenwesens hat daher einen zweifachen Inhalt.

Man kann den ersten oder allgemeinen Theil derselben als die Gesammtheit derjenigen Grundsätze bezeichnen, welche die Verwaltung in die Lage setzen soll, überhaupt ihre Maßregeln zu ergreifen. Dies nun geschieht durch das, allen Organisationen des Gesundheitswesens gemeinsame Princip, daß die öffentlichen Organe die Pflicht zur sofortigen Untersuchung, Feststellung und Berichterstattung über eine ausbrechende oder drohende Seuche haben. Daran erst schließt sich der besondere Theil. Dieser ist naturgemäß ein verschiedener, und enthält diejenigen Maßregeln, welche durch die Natur der bestimmten Seuche gefordert werden. Jede Art der Seuchen hat daher ihr eigenthümliches Sanitätsrecht und sogar ihre eigene Geschichte.

Was nun den allgemeinen Theil des Seuchenwesens betrifft, so

kann es uns nicht beikommen, über die medicinische Natur und Berechtigung des Wortes „Seuche" uns in eine Erörterung einzulassen. Allein verwaltungsrechtlich ist der Begriff der Seuche nicht füglich zu entbehren, weil die Natur gewisser Krankheiten, möge man nun über die Ansteckung was immer für eine Meinung haben, jedenfalls die Thatsache einer raschen Verbreitung ergibt, gegen welche der Einzelne sich in ununterbrochenem und ungeordnetem Gesammtverkehr nicht schützen kann, und wo daher die Verwaltung mit specifischen allgemeinen Maßregeln eintreten muß, die theils darauf berechnet sind das Entstehen solcher Zustände zu verhüten, theils ihre Folgen zu bekämpfen. Daß es schließlich überhaupt Kategorien gibt, scheint uns bei der Betrachtung der Blattern und der Syphilis schwer zu bestreiten. Wie weit das geht und was dabei zu thun ist, ist wohl nicht so leicht zu bestimmen, wenn es auch gewiß ist, daß die beste Grundlage aller Bekämpfung von Seuchen aller Art theils in der Festigkeit der öffentlichen Gesundheit überhaupt, theils in der Intelligenz und der verständigen Bereitwilligkeit der Gesammtbevölkerung liegen wird.

Rechtlich, als Theil des Sanitätswesens haben jedoch alle sich seuchenartig verbreitenden Krankheiten eine gemeinsame Natur. Sie sind Gefahren, und unterliegen daher als solche der polizeilichen Verordnungsgewalt, die nach ihrem Ermessen vorgehen muß, und die daher stets als erste Grundlage für ihre Thätigkeit irgend eine, je nach der Natur der Seuche verschiedene Isolirung des Krankheitsheerdes anstreben wird. Die Gewalt mit der eine solche polizeiliche Isolirung in den Verkehr eingreift, hat allerdings vielfach gesetzliche Ordnungen an die Stelle polizeilicher Maßregeln gesetzt; aber es ist klar, daß gerade hier das bloße Gesetz nie ganz ausreicht, und daß sogar meistens der Erfolg statt auf der höchsten amtlichen Thätigkeit vielmehr auf der örtlichen, und namentlich der Selbstverwaltung beruht. Man wird jedoch sehen, wie höchst verschieden sich das je nach der Natur der Seuche gestaltet. Daher ist es nothwendig, die Arten dieser Seuchen als die Abschnitte dieses Theiles des Sanitätswesens festzuhalten.

Was die allgemeine historische Entwicklung des Sanitätswesens der Seuchen betrifft, so kann man sagen, daß das Seuchenrecht aus seiner ersten Epoche als Kampf gegen die internationalen Contagien der Pest und der Cholera allmählig zu einer internationalen Seuchenordnung geworden ist, während die Cholera auch hier das Princip der letzteren, die mechanische Absperrung, als vollkommen ungenügend gezeigt, und die letztere für den inneren Verkehr wenigstens zum Theil ganz aufgehoben hat. Dabei sind es aber gerade die Seuchen, welche die große Einheit der amtlichen Gesundheitsverwaltung, die Erkenntniß des

Daseins und der Berechtigung einer öffentlichen Gesundheit gegenüber der Einzelgesundheit den civilisirten Völkern gleichsam aufgezwungen haben. Vielleicht ist nirgends in der ganzen Verwaltung ein so tiefer Unterschied in den verschiedenen Epochen vorhanden als hier, und wenn wir sagen, daß alle andern Seuchen vorzugsweise die Gesundheitspolizei entwickelt haben, so ist es die Cholera, welche als die wahre Mutter der Hygiene die wissenschaftliche Gesundheitsverwaltung weit über das Gebiet der Seuche, bis in den Mittelpunkt des Lebens der Bevölkerung hinüberzutragen die Kraft hatte. Es ist fast wunderbar zu sehen, wie das was einst das Verderben und das Entsetzen der Bevölkerungen war, die Seuchen mit ihren furchtbaren Verheerungen, von deren Gewalt wir jetzt kaum eine Vorstellung haben, in der Hand der höheren Bildung unserer Zeit zu einem Segen für die Völker hat werden können!

Wir werden demgemäß das ganze Seuchenwesen in das Sanitätswesen der Pestseuchen, der Epidemien, der Blattern und der Syphilis eintheilen. Die medicinischen Elemente überlassen wir natürlich der ärztlichen Wissenschaft.

Im allgemeinen wird man in Beziehung auf die Geschichte des Seuchenwesens wohl sagen können, daß bis zum Auftreten der Cholera die Ansicht der Ansteckung durch Berührung (Contagium) als ganz unbezweifelt für alle Seuchen feststand, und daher das (Verwaltungs-) Princip der Absperrung zu Wasser und zu Lande nebst seinem noch jetzt geltenden Correlat der Desinfection durchgreifend anerkannt ward. Erst die Cholera machte die Contagionsfrage zweifelhaft. An sie knüpft sich der Gedanke, die Ursachen der Entstehung der Seuchen in theils chemischen, theils mikroskopischen Kräften und Elementen zu suchen. Wir glauben, daß die Verwaltungen dadurch die Härte und den Umfang der Absperrungstheorie wesentlich modificirt haben, daß sie aber schwerlich das Princip derselben je ganz aufgeben werden. (S. unten.) Schwer ist z. B. mit der Negation der Unübertragbarkeit, die wohl von niemanden umfassender und gründlicher vertheidigt ward als von Oesterlen (Die Seuchen, ihre Ursachen, Gesetze und Bekämpfung 1873), der Satz desselben Verfassers zu vereinigen S. 533 „Leicht erklärt sich aus allem der wesentliche Nutzen und die Nothwendigkeit einer Absperrung oder Isolirung sowohl der einzelnen Kranken zu Haus und im Spital als auch ganzer Seuchenorte.“ Für das Sanitätswesen kann schließlich, abgesehen von Miasmen und Gährungen aller Art, nur dieses Princip maßgebend werden. Wesentlich anders und unserer Ansicht nach den Sanitätsaufgaben entsprechender ist die Beschränkung des Isolirungs-

princips bei der Pest- und Quarantäne-Frage, die zuerst von K. L. Sigmund: „Die Quarantäne-Reform und die Pestfrage 1853" angeregt wurde (s. unten). Oesterlen kannte Siegmunds Schriften nicht?

Das praktisch Wichtige für die Verwaltung ist nun unzweifelhaft die Anzeigepflicht der Aerzte bei ausbrechenden Seuchen, die theils eine ganz allgemeine ist, theils bei den einzelnen Seuchen sich wieder modificirt. Meist schon aus der früheren Epoche, in der Gegenwart wiederholt und erweitert. Oesterreich: ausführliche Instruction bei Obentraut a. a. O. S. 282, 297. Preußen: Grundlage das Regulativ von 1835; die darauffolgenden neuen Vorschriften bei Börner Medicinisches Archiv Deutschlands S. 149 ff.

a. Die Pestseuchen.

Die Verwaltungslehre wird sich auf die Untersuchung über das Wesen der Pest nicht einlassen. Sie bezeichnet als Pest wohl nur noch zwei Arten von Krankheiten, deren contagiöse Natur sie festhält, die orientalische Pest und das gelbe Fieber. Auf diese hat die historische Erinnerung an die Schrecken der früheren Seuchen den Gedanken der Uebertragung aus fremden Ländern und damit das Princip der Absperrung übertragen, das dann zu einem internationalen Rechtssystem geworden ist, und jetzt nur noch auf die Schifffahrt Anwendung findet. Das Sanitätsrecht der Pestseuchen hat damit zwei Gebiete: die einheimischen Pestordnungen und die Anfänge eines internationalen Seuchenwesens, die aber durch ihre Beschränkung auf die orientalische Pest für alle nicht seefahrenden Nationen bedeutungslos geblieben sind. Dabei haben die Staaten mit Küstenländern doch keinen Einfluß auf die Pestheerde jenseits der Meere, sondern beschränken sich auf die Herstellung eines verhältnißmäßig sehr großen und doch nur die Küstengebiete umfassenden Apparates zum Schutze gegen die Einschleppung der Pest. Die Elemente jenes Apparates sind bei aller Besonderheit im einzelnen doch im ganzen sehr gleichartig. Man kann alles Dahingehörige auf zwei Principien zurückführen, die ihrerseits von der Pestpolizei dann wenigstens zum Theil auf das Epidemiewesen übergingen, die Absperrung und das Desinfectionswesen, welche wieder vermöge ihrer polizeilichen Natur nicht so sehr Gegenstände einer eigenen Gesetzgebung, als vielmehr polizeilicher — oft sehr weitläufiger — Instructionen, andererseits internationaler Verträge sind. Der Schwerpunkt des ganzen Seuchenwesens ist überhaupt seit der Cholera von den alten fast verschwundenen Pestseuchen auf die Epidemien übertragen.

Wenn man den gewaltigen Ernst mit dem jetzt noch das ganze Pestseuchenwesen offiziell behandelt wird, begreifen will, so muß man allerdings auf die Geschichte zurückgehen. Boccaccio schätzt die Zahl der Pestopfer in Florenz allein zur Zeit seiner Pest auf 100,000; in Deutschland allein starben 124,434 Barfüßermönche, in Italien 30,000 Minoriten; Hecker: der Schwarze Tod im vierzehnten Jahrhundert (Berlin 1832) gibt die Zahl von 25 Millionen Todesfälle der Pest an. Dabei gab es absolut keine öffentliche Vorsorge, und die Behandlung der Kranken war eben so unmenschlich als die vollste Vernachlässigung der Leichen unverantwortlich. Erst gegen die Mitte des vierzehnten Jahrhunderts begann man behördlich etwas dagegen zu thun; vgl. L. W. Schmidt a. a. O. 17, 18. 1348 sind Proveditori di sanita in Venedig; eine V.-O. von 1374 in Reggio ib., eine andere, welche wie es scheint die erste Formulirung des Hausabsperrungssystems ist (vom 10. Jan. 1399 für Piacenza) ib. S. 19. Todesstrafe auf Einwanderung aus angesteckten Gebieten 1383; Judenverfolgung in Folge dessen; 2000 Juden in Straßburg getödtet; die „Brunnenvergifter;“ Judengemetzel in Speier, Worms u. a. O.; Schutz für die Juden durch Papst Clemens VI. und Casimir von Polen. Lammert hat leider nichts; ebenso Desmaze. Uebrigens entsteht im siebenzehnten Jahrhundert eine im einzelnen sehr reiche Gesetzgebung; Literatur seit 1666 bei Hebenstreit Lehrsätze (1791) S. 169 ff., dazu die sächsischen Gesetze, beginnend mit 1666, und Instructionen für die ganze Bevölkerung für Preußen 1779, Kassel 1781, Wiesbaden 1782, Hannover 1788 u. a. m. Jedenfalls entscheidender Einfluß auf die allmählige Herstellung eines Physicatswesens und Ausbildung der Medicinalpolizei überhaupt. Dann mit Ausbreitung des Levantehandels Entstehung des eigentlichen Quarantänewesens namentlich im Mittelmeere bei Frankreich und Oesterreich.

Das französische Recht ist wohl das formell klarste. Unterschied zwischen Contagions de l'extérieur und epidémies de l'intérieur. Unter Aufhebung aller Maßregeln gegen den Landverkehr Beschränkung auf die Quarantäne im Seeverkehr. Die Grundlage des Quarantäne-Rechts und Verfahrens ist die Verordnung vom 3. März 1822; das neueste Recht, das Gesetz vom 24. Dec. 1850. Der Chef de l'Etat trifft die Maßregln, Organisation der „Agents“; Quarantänebehörden als Staatsbeamtete unter dem Directeur de la santé im Haupthafen; die Commissions sanitaires werden daneben vom Conseil municipal gewählt. Function aller Behörden auf diese Organe übertragen, namentlich Testamentsaufnahmen, Zeugenaufnahmen ꝛc. Das Verfahren bei der Quarantäne gut zusammengestellt, so wie Bezeichnung der übrigen Verhältnisse von Foubert, Régime sanitaire (Block, Droit d'adm).

Von Frankreich sind verschiedene Versuche ausgegangen, die Pestpolizei zum Gegenstand eines internationalen Vertragsrechts zu machen (Conférences sanitaires von Paris 1831 und 1852 und Convention vom 27. Mai 1853. Vertrag vom 24. Juni 1864 mit Italien über Quarantäne). Aufstellung des patente brute, patente suspecte, patente nette für die Schiffe, auf Grundlage der Consulatsausweise; Errichtung der „Lazarets" — wohl zu unterscheiden von den Hôpitaux; genaue Angaben der Taxen und Tarife. Zuletzt 1875 Einsetzung einer eigenen Commission für die Pestfrage; darüber das neue Decret vom 22. Febr. 1876 für die gesammte Pestpolizei.

Oesterreich: Erste Pestpolizeiordnung von 1728; Cordon von der Quarantäne geschieden (gegen die Türkei); letztes Auftreten des Cordons nach V.-O. vom 30. Jan. 1837. Dagegen ausgebildetes System der Absperrung zunächst auf derselben Grundlage der Seepatente; Editto marit. 1784 Strafsystem nebst Einrichtung von Pestspitälern, Gesundheitspässen u. s. w. Pat. vom 21. Mai 1805; eventuell bis zur Einführung des Standrechts, wesentlich zum Schutze der südlichen Landesgränze. Seesanitätswesen sehr gut geordnet, zuletzt durch V.-O. vom 13. Dec. 1851, speziell für die Einschleppung des gelben Fiebers. Unterscheidung der Länder der patente libera und non libera, letztere wieder netta (wenn 21 Tage mehr kein Pestfall vorgekommen), brutta und brutta agravata. Vorschriften über die Reinigung sehr genau. Einheimische Krankheiten siehe unten. (Kopetz, Polizeigesetze II. S. 829. Stubenrauch II. §§. 303, 306. Müller, Oesterreichisches Sanitätswesen. Die obigen Verordnungen in der Manz'schen Gesetzesausgabe IV.) Grundlage des gesammten Seesanitätswesens ist die Seebehörde in Triest; alle Reglements und Instructionen in „Sammlung der Gesetze und Verordnungen betreffend den Seesanitätsdienst 1879, mit Anhang I von 1880. Vgl. Mayerhöfer Handb. f. d. pol. Verwalt.-Dienst 3. Aufl. Bd. II S. 307 ff. — Auf Grundlage dieser Gesetze Ordnung des Seesanitätswesens von Italien: treffliche Schilderung desselben von C. Sigmund in der V.-J.-Schr. f. öff. Gesundheitspflege Bd. V S. 1. — In Preußen V.-O. vom 3. Juli 1863 betr. die Maßregeln gegen die Einschleppung der orientalischen Pest, (Behandlung der Schiffe und Quarantäne-Ordnung) nachdem die allgemeinen Maßregeln gegen Epidemien schon 1835 geordnet waren; Aufhebung des Regl. vom 30. April 1847. Convention mit Dänemark, 26. Mai 1846; Rönne, Staats-R. d. Preuß. Mon. § 362. Strafe gegen Uebertretung Strafgesb. § 306 f. Das frühere Quarantänewesen bei Horn a. a. O. 209 ff. — England hat kein eigentliches Quarantänewesen im continentalen Sinne. Die Schutzmaßregeln früher durch

die Ordres in Council meistens auf Grundlage v. 6. G. IV, 38 erlassen; Praxis ist sehr lax, und durch die neuere Organisation nicht wesentlich geändert. Gneist, Englisches Verwaltungs-Recht II, Abth. 2 § 113. Die neue centrale Organisation hat hier jedoch vieles gebessert, obgleich die Gesetzgebung ziemlich unsicher vorgegangen ist; die Cholera ist mit den Epidemien zusammengefaßt in der Bezeichnung der „Diseases". Die innere Seuchenpolizei beginnt im Gegensatze zur äußeren eigentlich erst 1846 mit der ersten Nuisances and Diseases Prevention Act. Die Bestimmungen wechseln seit dieser Zeit; seit 1872 ist die Polizei der Epidemien auf die Districtsbehörden übergegangen; Hauptgesetz ist jetzt die neueste Public Health Act von 1875; die Districtsbehörde hat die Ausführung der Anordnungen der Centralbehörde; namentlich die Desinfection, und ev. Unterbringung in Hospitälern; vgl. kurz Götel a. a. O. S. 129 ff. — Das holländische Quarantänewesen beruhte früher ausschließlich auf der V.-O. vom 10. Jan. 1805: der Minister der Marine hat darnach das Recht, die Quarantäne von Fall zu Fall einzuführen. (De Bosch-Kemper, Neederl. Staastregt 1865 S. 684 und 813.) In beiden Ländern gibt es kein Recht der inneren Absperrung. — Rußlands Quarantäne-Reglement für die Ostseehäfen, Gesetz vom 9. Nov. 1864 in Austria 1864, S. 60.

An diese Gesetze der einzelnen Staaten schließen sich Internationale Verträge; namentlich in Frankreich angeregt, die Pestpolizei zum Gegenstand eines internationalen Rechtssystems zu machen; Conferences in Paris 1831, später wieder 1852 Convention vom 27. Mai 1853 und mit Italien über Quarantäne vom 24. Juni 1864; Wiener Conferenzen, und Bestellung einer eigenen, nicht sehr ausgiebigen Commission in Konstantinopel. Das eingreifendste Werk über dies Quarantänewesen als Schutzmittel gegen die orientalische Pest entschieden K. L. Sigmund: Die Quarantänereform und die Pestfrage 1850. Bild der damaligen Quarantäne-Anstalten des Orients mit wissenschaftlicher und statistischer Nachweisung des Satzes, daß erstlich die Pest überhaupt nicht und zweitens nicht einmal im Orient selber contagiös sei, und daher die Quarantäne-Anstalten überhaupt überflüssig erscheinen. Vgl. besonders S. 94 und 126. Wissenschaftlich scheint die ganze Frage seit dieser Zeit zu ruhen.

b. Epidemien.

Es wird wohl sehr schwer sein, vom ärztlichen Standpunkte aus einen festen Begriff der Epidemien aufzustellen. Das Verwaltungsrecht muß seinerseits alle diejenigen Krankheiten als Epidemien anerkennen, welche aus irgend einem Grunde thatsächlich die Neigung haben sich

unter gleichartigen Symptomen in der Bevölkerung zu verbreiten. Und diese Thatsache der leichten Verbreitung wie die damit verbundene Gefahr für Gesundheit und Leben aller derer, welche für solche Krankheiten empfänglich sind und sich vermöge des allgemeinen Verkehres nicht gegen die Berührung mit den Erkrankten schützen können, bildet das Gebiet der Epidemie im Seuchenwesen der Sanitätslehre.

Da nun die ärztliche Wissenschaft noch keineswegs über Natur und Arten der Epidemien einig ist und dennoch für die Gesundheitsverwaltung und ihre Verordnungen und Anstalten allein maßgebend sein kann, so ist es klar weßhalb es weder ein innerlich und äußerlich fertiges theoretisches System der Epidemien, noch eine Gleichartigkeit des Epidemierechts gibt. Indessen ist doch innerhalb der großen Verschiedenheiten die Grundlage für das Verhältniß der Seuchenpolizei zu diesen Krankheiten dieselbe, und die Einzelgesetzgebungen bilden dafür zuletzt nur eine mehr oder weniger entwickelte polizeiliche Ordnung für jedes einzelne Land. Für unsre Aufgabe muß es genügen, diese allgemeinen Elemente hier kurz zu characterisiren.

Aller Kampf des Gesundheitswesens gegen Epidemien geht stets von der centralen Verwaltung aus, und da diese in Deutschland wenigstens örtlich am meisten entwickelt ist, so haben auch die deutschen Staaten am meisten durch ihre Verordnungen in das Epidemiewesen eingegriffen, während dasselbe in Frankreich und England fast gar kein Gegenstand eigener Gesetzgebung, sondern nur ein sanitäres Verwaltungsgebiet der Selbstverwaltung blieb. Von einem systematischen Epidemienwesen kann daher fast nur in Mitteleuropa die Rede sein.

Der Weg, den die Seuchenpolizei der Epidemien genommen hat, wird wesentlich durch das Auftreten der Cholera bedingt. Vor der Cholera erschöpft sich die Epidemienpolizei in einem, noch dazu sehr unvollkommenen System von Absperrungsmaßregeln für jeden einzelnen Fall, und in einzelnen Instructionen an die amtlichen Aerzte; alles Uebrige ward dem Einzelnen überlassen. Die Cholera war es, welche dieses Absperrungssystem als werthlos bewies, und den ganzen Character der Auffassung änderte. Man kann die letztere jetzt wohl auf ihre Hauptpunkte zurückführen.

Zuerst hält das Seuchenwesen mit gutem Recht daran fest, daß die Verwaltung von dem Ausbruche solcher Krankheiten **Kenntniß** haben muß, um ihre Maßregeln darnach treffen zu können, daher die strenge **Anzeigepflicht** der Aerzte mit den erforderlichen genaueren Angaben, und damit die Feststellung des **Seuchenheerdes**.

Zweitens Instructionen für die amtliche ärztliche Thätigkeit, die sich freilich je nach der Art der Epidemien und andererseits nach den

Forderungen der fortschreitenden Wissenschaft selten als dauernd werthvoll erweisen.

Drittens nöthigenfalls Abschließung der Bevölkerung und ihres Verkehres von dem Seuchenheerde, Schließung von Schulen, gewissen öffentlichen Anstalten u. a. m.

Viertens und vor allem aber die Aufgabe, die Bevölkerung einerseits zu beruhigen, andererseits aber in der Intelligenz derselben die Selbstthätigkeit zu wecken und die Vorsorge in das Hauswesen des Einzelnen zu verpflanzen, in der Gewißheit, daß hier meistens die Ursache, immer aber die wichtigsten Bedingungen des Kampfes gegen alle Arten der Epidemien gegeben sind.

Seitdem nun die Cholera aufgetreten ist, ist einerseits das letztere zur Hauptsache geworden, andererseits aber haben die Regierungen es versucht, eine Reihe ganz bestimmter Krankheiten als offizielle und öffentliche Epidemien zu bezeichnen, und für jede derselben wieder einzelne Sanitätsmaßregeln aufgestellt. Wir glauben an dieser Stelle nicht auf diese Einzelheiten eingehen zu können, und beschränken uns daher auf die Haupterscheinungen.

1) Die Cholera. Wenigstens in ganz Mitteleuropa hat die Cholera eine ungemeine sanitäre Bewegung hervorgerufen, deren ärztliche Seite wir hier nicht zu verfolgen haben, deren hygienische Seite sich wesentlich dem bürgerlichen Sanitätswesen zuwendet und die Cholera statt in ihren Erscheinungen vielmehr in ihren Ursachen bekämpft (s. unten), deren verwaltungsrechtlicher Inhalt aber neben einer großen Reihe von einzelnen Instructionen und Verordnungen vor allem zu einer der großen Grundlagen dessen geworden ist, was wir das sanitäre Bewußtsein der Bevölkerungen, die Erkenntniß der eigenen Verantwortlichkeit für sanitäre Forderungen und der Nothwendigkeit der sanitären Selbsthülfe, nennen möchten.

In Frankreich war es die Cholera, welche die oben characterisirte Organisation des gesammten Heilwesens hervorrief, nachdem die allgemeine Grundlage schon durch das organische Gesetz vom 16.—24. Aug. 1790 gelegt war, aber wie es scheint nicht zu besonders praktischen Resultaten geführt hatte, da gerade hier nur die thätige Selbstverwaltung Hülfe bringen kann. Laferrière Droit adm. I. 1. „là comme en beaucoup d'autres matières, la loi laisse faire aux hommes." Die Ortsbehörde hat, wie bei der Pest, die précautions convenables zu ergreifen. Seit Decret vom 2. Mai 1805 waren médecins des epidémies in jedem Arrondissement ernannt; die erste allgemeine Instruction für dieselben ist von 1813. Die genauere dagegen, wieder in Veranlassung der Cholera, Circ. vom 13. April 1835; characteristisch

dabei eben die Ausdehnung auf das gesammte Seuchenwesen, und dem entsprechend die Allgemeinheit der Vorschriften mit speziellem Hinweis auf die Thätigkeit des Heilpersonals. Arrêt 1. Sept. 1851. (Tardieu a. a. O.)

Die Wirkung der Cholera in England war entschieden die großartigste in Europa, denn aus ihr ging die ganze bürgerliche Sanitätsgesetzgebung der letzten Jahre hervor; aber während England so den gewaltigsten Kampf gegen die Cholera aufnahm, den die Geschichte des Sanitätswesens je gesehen, hat es das Heilungswesen derselben so gut als gar nicht besonders berücksichtigt. Dagegen Reichthum von Acten der Verwaltung in Mitteleuropa. Aus dem weiten Gebiete der speziell hygienischen Literatur ist die Schrift von Geigel (öffentliche Gesundheitspflege) diejenige, welche sich am meisten an die positive Verwaltung anschließt und die Sache in ihrem Sinne verarbeitet, vgl. namentlich S. 40—57, — speziell aber die Cholera S. 345.

In Preußen entstand zuerst die große Codification des sanitären Epidemiewesens in dem Regulativ vom 28. Oct. 1835 „Sanitätspolizeiliche Vorschriften bei ansteckenden Krankheiten" Abdr. bei C. Zander Handb. d. Best. über Medicinalpolizei" 1881. Hier ist die systematische Zusammenfassung des allgemeinen Seuchenwesens in Folge der Cholera gegeben, nachdem sie schon vielfach vorher in einzelnen Anordnungen begonnen war. Der Anfang war die Niedersetzung einer eigenen Commission durch Kabinetsordre vom 19. Jan. 1832; daraus ging dann das große Regulativ vom 8. Aug. 1835 hervor, das alle Seuchen umfaßt; zugleich als Instruction und öffentliche Belehrung publicirt (28. Oct. 1835); theils aus allgemeinen Vorschriften bestehend, theils Vorschriften für die einzelnen Seuchen und das Verfahren bei denselben enthaltend (Rönne, Staatsrecht § 362; namentlich Horn, preuß. Medicinalwesen a. a. O.). Die speziellen Bestimmungen über die Cholera, mit den späteren einzelnen Zusätzen bei Zander S. 36 ff.

In Oesterreich bereits 1831, 23. Oct.: Aufhebung des strengen Absperrungssystems, Normativ bei epidemisch ansteckenden Krankheiten (mit besonderen Vorschriften über Desinfection) Einführung von Nothhospitälern durch die Gemeinden. Dann folgte die große Seucheninstruction vom 15. Aug. 1848, sehr ausführlich über die Pflichten der Gemeindeärzte und Seelsorger; der Staat gibt die Arznei; Pflicht zur Reinigung der Wohnungen, Ordnung der Bestattung u. s. w. Stubenrauch, Verwalt.-Gesetzkunde von Oesterr. II § 300. Besonders genau bei Mayerhofer, Handb. f. d. pol. Verw.-Dienst II 307, wo die Ordnung für Anzeigepflicht der Aerzte gegeben ist; Cholera: S. 311 ff. Württemberg: schon 1831 eingehende V.-O.; dann auf Grundlage der

Vernehmung der Med.-Commission V.-O. 11. Jan. 1836; dann als jetzt geltend die V.-O. vom 3. Sept. 1849 betr. die Cholera, nebst Bekanntm. der Med.-Commission 28. Aug. 1849, dazu Roller, Würtemb. Polizeigesetz § 158, Rieke, Medizinalwesen des Königr. Württemberg 1856 S. 309. — Baiern: s. Pözl, Lehrb. d. bair. Verw.-R. 3. Aufl. 1871 vgl. § 131. Mangel einzelner Instructionen und Verordnungen. Hier wie in Baden Polizeistrafrecht über die Anzeige von ansteckender Krankheit, Bad. Pol.-St.-G.-B. 1863 § 85, Stumpf, B. Pol.-St.-G. 1865 S. 182. — Königr. Sachsen. Ueber die früheren „Contagions-Anstalten" aus dem siebenzehnten Jahrhundert (V.-O. vom 26. Juli 1666 und 11. Mai 1686 s. noch Funke, III S. 282.

2) Ruhrepidemie. Nur in wenig Staaten Gegenstand eigener Anordnungen; in Preußen als Theil der Instr. v. 1835 (mit Desinfection § 17); Württemberg, Bekanntm. v. 1811 (Warnungen).

3) Bei Scharlach, Masern, Keuchhusten, Krätze u. a. m. scheint wohl allenthalben ein öffentliches Eingreifen, Abgeben der Kranken in besondere Abtheilungen, Schluß des Schulbesuches ꝛc. dem Ermessen der Behörden überlassen zu sein. Wir glauben daß nur das preußische Regulativ von 1835 einzelne Bestimmungen über die einzelnen Epidemien gegeben hat, und auch diese nur für Aerzte. Vgl. Rönne, St.-R. II § 412.

4) Ein nicht unwesentliches Gebiet bildet daneben das Epidemiewesen der Hausthiere und des Viehes, das in den meisten mitteleuropäischen Staaten mit besonderer Genauigkeit gesetzlichen Vorschriften unterworfen ist. Wir sind unserseits der Ansicht, daß alle diese Thierkrankheiten dem Gesundheitswesen nicht angehören, schon darum nicht, weil die Thiere ihre eigene Hygiene, ihre eigenen thierärztlichen Organe und ihre mit gutem Recht sehr strenge Epidemiepolizei haben. Aber alle diese Dinge können niemals Gegenstand weder des Gesundheitsamtes, noch des Medicinal- oder Sanitätswesens werden, da sie theoretisch wie praktisch gar nicht Gegenstand des Studiums der ärztlichen Wissenschaft sind. Wir glauben daher auf dies ganze Gebiet hier nicht eingehen zu sollen; allerdings würde es ein großer Fortschritt sein, wenn neben der Thierarzneikunde und der landwirthschaftlichen Betriebslehre auch ein thierärztliches Gesundheitswesen Gegenstand selbständiger Doctrin und Prüfung würde. Die Möglichkeit einer Ansteckung des Menschen durch die Epidemie der Thiere ist vorhanden, aber eine Epidemie der ersteren durch die letzteren denn doch nicht; die einzelnen Erkrankungsfälle gehören der Heilkunde, die Aufsicht auf das Thierseuchenwesen sollte daher endgültig vom Epidemiewesen ausgeschlossen werden.

Daß übrigens namentlich die Polizei der Hundswuth eine keines-

wegs arme Geschichte hat, zeigt Hebenstreit, Lehrsätze 1701 (mit 20 verschiedenen Gesetzen; das älteste (?) von Hannover, v. J. 1704; dann folgt Baden 1752, S. 181—193. Für unsere Zeit, welche die Viehseuchen allenthalben unter das menschliche Sanitätswesen stellen, Material in jedem Handbuche.

c. Die Blattern und das Impfwesen.

Das Impfwesen ist natürlich erst Gegenstand der Verwaltung seit der Entdeckung der Möglichkeit, durch Menschen- oder Kuhpockenimpfung sich gegen die Blattern zu schützen. Seit dieser Zeit ist die Frage nach dem medicinischen Werthe der Impfung Gegenstand der eingehendsten Untersuchungen und des heftigsten Streites gewesen. Offenbar ist es kein Gegenstand der Verwaltungslehre, sich darauf einzulassen. Sie muß auf Grundlage der Erfahrungen eines Jahrhunderts den unschätzbaren Schutz, den die Impfung verleiht, anerkennen, was allerdings die möglichst strenge Oberaufsicht über die Correctheit des Impfwesens nicht ausschließt. Schon mit dem Anfang unsers Jahrhunderts machte die durch die Impfung dargebotene Sicherheit, vor der furchtbaren Gefahr der Blattern die Bevölkerungen zu schützen, es den Verwaltungen unmöglich gegen die Einführung der Impfung auf die Dauer gleichgültig zu bleiben. Dadurch entstand neben der rein ärztlichen die öffentlich rechtliche Frage, deren Beantwortung als Grundlage alles Impfungswesens anzusehen ist: ob die Regierung den in der polizeilichen Impfung liegenden Eingriff in die individuelle Freiheit zu machen berechtigt sei, oder ob sie bloß bei der Herstellung der Bedingungen einer guten Impfung, höchstens unter Empfehlung derselben, stehen bleiben solle. Offenbar ist die Voraussetzung des letzteren Standpunktes eine nicht unbedeutende Bildung des Volkes; die Ueberzeugung, daß die letztere durch ihren Mangel die Einführung der Schutzblattern unmöglich mache, erzeugte bei einigen Gesetzgebungen das polizeiliche Impfungswesen und die gesetzlichen Vorschriften für die Einführung desselben, während andere dieselbe trotzdem der Bevölkerung überließen.

Daraus sind nun drei Systeme entstanden, die wir als das der Impffreiheit, das der Impfungsbeförderung und das des Impfzwanges bezeichnen können. Das erstere besteht bis auf die neueste Zeit auch in Rußland, Spanien, Portugal u. s. w. Das zweite namentlich in Frankreich. Das dritte in den Staaten Mitteleuropa's. An das letztere hat sich demgemäß ein förmliches System der polizeilichen Impfung angeschlossen. Dieses System beruht auf dem Grundsatz, einen indirekten Zwang zur Impfung durch den Grundsatz aus-

zuüben, daß die ärztliche Bestätigung der geschehenen Impfung, der Impfschein, als Bedingung für gewisse öffentliche Acte, namentlich die Verehelichung, angesehen wird, während beim Militär die Impfung unmittelbar vorgenommen wird. Daran schließt sich das medicinal-polizeiliche Impfwesen, welches auf folgenden Grundsätzen beruht: 1) Verpflichtung der Aerzte zur Impfung; 2) Organisirung der Vertheilung gesunder Lymphe, als characteristisches Merkmal eines guten Impfwesens; 3) Einbeziehung des Impfwesens in die organische Oberaufsicht der Gesundheitsverwaltung. — Gleichförmigkeit ist auch hier noch nicht erzielt. Die betreffenden Gesetzgebungen enthalten über Princip und Verfahren die näheren Andeutungen. Die Erfahrungen, namentlich unseres Jahrhunderts aber haben gewisse Sätze festgestellt, die für den Erfolg der amtlichen Impfung entscheidend sind, und die wir an dieser Stelle mit Nachdruck betonen müssen.

Gerade bei der Impfung kommt alles auf das Einschreiten der Selbstverwaltung an, da die staatliche Controle auch bei der strengsten Staatsaufsicht nicht ausreicht. Daher kommt es, daß das Impfwesen sich stets in dem Grade ausbreitet und consolidirt, in welchem die Organe der Selbstverwaltung zu demselben herbeigezogen werden, und eventuell dem Arzte, dem die unteren Stände aus Vorurtheil oder Gleichgültigkeit nur zu oft die Impfung verweigern, directe Hülfe gewähren. Wir halten daher an dem Satze fest, daß erstlich jeder Arzt die Verpflichtung haben solle, alle Fälle der unterlassenen Impfung gerade so gut wie die einer ausgebrochenen Seuche anzuzeigen, und zweitens daß die Organe der Selbstverwaltung für die Unterlassung der Impfung, wo eine solche den Ausbruch der Blattern zur Folge hat, verantwortlich gemacht werden sollen. Daher wird die wenigstens in Deutschland mit vielem und sehr berechtigten Eifer betriebene Impfstatistik ein sehr wesentliches Mittel bilden. Den Nutzen und Werth der Impfung hier zu betonen, scheint uns in unserer Zeit ziemlich überflüssig; die Frage ob die staatliche Gewalt an sich berechtigt sei in die Freiheit der Persönlichkeit und in die Familie durch die Impfpflicht einzugreifen, ist wohl eine längst erledigte, da niemand ihm in anderen Dingen das Recht bestreitet, sondern sogar als eine Pflicht von ihm fordert, daß er von dem Einzelnen nöthigenfalls mit Gewalt erzwinge, was für das Ganze eine Bedingung des Wohlseins ist, wie in der Schulpflicht, der Arbeitszeit und hundert andern Dingen. Nicht also darum kann es sich handeln, die Berechtigung des obligaten Impfprincipes erst darzuthun, sondern nur noch darum, es in möglichst vollkommener Weise durchzuführen. Und dafür werden Geschichte und Vergleichung des Impfwesens stets ihren Werth behalten.

Die frühesten Nachrichten über die Blatternpolizei seit 1713, in Holland seit 1748, in Frankreich seit 1754, bei Ehrhardt a. a. O. I. 34. — Der Streit über das obligatorische Impfwesen in Deutschland aus dem vorigen Jahrhundert bei Berg, Polizeirecht II. Bd., III. Abschn. 3. Gesetze des vor. Jahr. ebendas. B. IV; besonders Ehrhardt a. a. O. III, 188. Grundsatz: Verbot der Menschenblattern, Impfpflicht und Instruction an die Medicinalbehörden. S. das Einzelne unten über die Literatur des vor. Jahrh. in Betreff des Blattern- und Impfwesens; s. auch Hebenstreit, Lehrsätze d. med. Pol. 1791, S. 176 ff. Uebrigens sagt Frank, Med. Polizei B. VI, S. 88, daß Dr. Eller in Berlin schon 1721—22 die Blattern geimpft habe! Vgl. Geigel, Oeff. Ges.-Pflege 1878, S. 355 ff.

Der Fortschritt, den die Arzneiwissenschaft seit dieser Zeit gemacht, hat das Impfwesen jetzt fast in allen civilisirten Staaten allerdings nicht ohne harte Kämpfe zur Geltung gebracht. Doch hat dieser Kampf in jedem Lande wieder seine eigene Geschichte.

England. Der lange Streit über die Einführung der obligatorischen Impfung hat in England einen andern Character als auf dem Continent. Der Engländer sah in der Pflicht zur Impfung einen Eingriff in seine persönliche Freiheit, und forderte, daß man ihm die Impfung als freies Recht individuell überlasse. Daher Vergeblichkeit aller Bemühungen für eine Impfgesetzgebung trotz ihres nur wenig bestrittenen Werthes bis zur Epoche der Cholera. Dann ward die Blatternepidemie als Theil des gesammten Epidemiewesens langsam anerkannt, und wie immer in England in solchen Fällen, auch langsam und durch eine Reihe von einzelnen, sich immer klarer ausbildenden Gesetzen — nicht wie in Deutschland auf dem Verordnungswege — systematisch durchgeführt.

Die Acte 3, 4 Vict. 28 und 4, 5 Vict. 42 stehen noch auf dem Standpunkt der bloßen Impfungsbeförderung; erst die Acte 16, 17 Vict. c. 100 (an act to make compulsory the Practise of Vaccination) führte den Zwang ein mit Beihülfe der Beamten der Armenverwaltung und der Registrars. Einführung in Schottland erst durch 26, 23 Vict. 108 als Sache der Kirchengemeinde (Parochial Board) Austria 1865 S. 77. Das Gesetz 24, 25 Vict. 59 (1861) bestimmt dann, daß zum Zweck der Ausführung dieser Verordnung die Guardians jeder Union und Parish durch eigene Organe (und unter der üblichen Buße) die Mitglieder der letzteren eventuell durch Klage vor dem Friedensrichter zur Impfung zwingen sollen. (Austria von 1864 Nr. 41.) Nach 26, 27 Vict. 52 (1863) soll jetzt jeder Hausvater sein Kind in den ersten sechs Monaten impfen, und ein eigenes Impfregister geführt,

die Unterlassung aber mit 20 Schilling gebüßt werden. Austria 1865. (Thomson, Historical sketch of the smal pox. London 1822. Gneist, Englisches Verfassungsrecht § 113.)

Die neueste Zeit hat ziemlich vollendet, was hier begonnen ward. Die Vaccination Act von 1849, eine Consolidations-Acte, machte schon die Eltern verantwortlich für die Impfung (drei Monat nach der Geburt), und führte Impfdistricte und Zahlung für die Armen ein; die zweite Vaccination Act (34, 35 Vict. 98) von 1871 machte das System vollständig durch Aufstellung von Public Vaccinators und Impfinspectoren (vaccination Officers, im Unterschied vom Medical Officers of Health, der mit dem Impfwesen nichts zu thun hat), indem sie das ganze Impfwesen mit seinen Instructionen unter das Local Government Board stellte. Vgl. Finklenburg, Ges.-Pflege Englands S. 63. Gökel, Oeff. Ges.-Pflege 145. — Frankreich gehört zu den wenigen Staaten, welche sich bisher über das System der Impfbeförderung nicht haben erheben können. Bis Anfang dieses Jahrhunderts geschah gar nichts; dann 1803 bildete sich ein Impfungsverein (Comité de vaccine); Empfehlung durch die Regierung durch Circular vom 26. Mai 1803. Ein Arrêté vom 31. Oct. 1814 setzte dann die ersten Preise für Verbreitung der Impfung aus. Dieselbe ist den Beamteten aufgetragen und durch Ordonnanz vom 20. Dez. 1820 die Académie de médecine angewiesen, die letzteren in aller Weise zu unterstützen. Die Academie legt jährlich einen Bericht vor, und auf ihren Vorschlag werden die für die Impfung thätigen Aerzte mit Preisen und Medaillen belohnt. (Arrêté vom 16. Juli und 10. Dec. 1823.) Das Arrêté vom 25. Sept. steht noch auf demselben bloßen Beförderungsstandpunkt. (Tardieu, Dictionnaire III. p. 256 sq.) In einigen Departements sind eigene Impfärzte aufgestellt; in allen Hospitälern werden die Kinder zwangsweise geimpft und in sehr vielen die Bevölkerung auf Verlangen unentgeldlich. — Ausstellung von Prämien für Impfung seit 1823 an die Impfärzte bis 1500 Fr.; es scheint nicht, daß die Sache seitdem große Fortschritte gemacht hat. Block, Dict. de l'adm. fr. 1877.

Oesterreich. Beginn mit der Impfbeförderung durch öffentlichen Unterricht seit 1790; Pflicht zur Impfung mit Menschenblattern seit 1796; Verzeichnisse seit 1813 organisirt; Organisirung des gegenwärtigen Systems durch V.-O. vom 30. Juni 1806. Spätere Instruction vom 9. Juli 1836; Förderung durch öffentliche Ermahnungen; Aufstellung und Verfahren der Impfärzte und Berichte. (Kopetz, Polizeigesetz II. § 866 ff. Stubenrauch, Verw.-Gesetzk. II. S. 307.) Noch jetzt im Wesentlichen gültig. Die Revaccination eingeführt 1840. S. Obentraut, Oest. San.-G. S. 188 ff., Mayerhofer, Handb.

d. pol. Verw.-Dienst. II. 313. Die Geschichte des Impfrechts in Deutschland zeigt hier wie allenthalben bis zur neuesten Zeit nur die Gesetzgebungen der einzelnen Staaten, bis das Deutsche Reich sein Impfgesetz erlassen hat. Preußen. Aufnahme des Impfwesens in das allgemeine Seuchenwesen 1835. Regulativ vom 28. Oct. 1835 §§ 44—58. Das darin ausgesprochene allgemeine Regulativ über alle öffentlichen Impfungen und ihr gemeinsames gleichartiges Recht ist noch nicht erschienen; dagegen Erlaß besonderer Impfordnungen in allen Regierungsbezirken, und zwangsweise Impfung aller zum Militärverbande gehörigen Personen. (Ministerial-Erlaß vom 6. April 1834. Rönne und Simon, Medicinalwesen der preußischen Monarchie II. S. 255—272. Supplement I. 82, 84. Horn, Medicinalwesen I. 227, 244. Rönne, Staatsrecht II. 363. Jetzt gilt in Preußen das Reichs-Impfgesetz vom 8. April 1874, mit Motiven und Anmerkungen bei Zander, Handbuch d. Med.-Pol. 1881 S. 50 ff. Ebendaselbst Impftabellen, Revaccine, Vorschrift über Berichte, als Ausführungs-V.-O. für Preußen. Württemberg. Auch hier Impfpflicht (V.-O. vom 12. Juni 1811); weiter ausgebildet und genau regulirt auch in der Ueberwachung durch V.-O. vom 25. Juni 1818 und 3. April 1824, Instruct. vom 13. Nov. 1821; nebst eigenen Gesetzen über die Impfärzte und den Impfstoff (Roller, Polizeirecht §§ 163—168); Centralimpfanstalt in Stuttgart (V.-O. vom 16. Aug. 1830). Gegenwärtig gilt das Reichsimpfgesetz mit Vollzugs-V.-O. vom 25. Febr. 1875. Frühere Ordnung bei Rieke, Med.-Wesen 1856 S. 285 ff. — Baiern: Einige Notizen bei Pözl, Bair. Verw.-R. 3. Aufl. 1871 S. 300. Impfpflicht seit 1807, V.-O. 20. Aug.; V.-O. 22. Dec. 1830, revidirt durch V.-O. 17. Dec. 1852. Ordnung der Impfzeit: V.-O. vom 4. März 1864; St.- und Pol.-St.-G.-B. A. 117 und 118. Revaccine § 23 der V.-O. von 1864. — Jetzt das deutsche Reichsimpfgesetz mit dem durchgreifenden und systematisch durchgeführten Impfzwang und seinem Impfstrafgesetz in § 14—17 gegen Aeltern, Aerzte und Falschimpfer. — Baden. Impfzwang eingeführt (V.-O. vom 30. Mai 1865); Wiederholung angerathen. Impfung im ersten Jahr. — Königreich Sachsen. Erste V.-O. vom 20. Febr. 1805; Organisirung des Impfwesens auf Grundlage der Impfpflicht (Mandat vom 23. März 1825); Centralimpfinstitut in Dresden (Bekanntmachung vom 4. April 1838 nebst ausführlicher Instruction bei Funke, Sächs. Polizeigesetze und Verordnungen III S. 284 ff. — In Holland dagegen ist keine Impfpflicht, sondern nur die staatliche Oberaufsicht seit Gesetz vom 18. April 1818, durch Gesetz vom 10. Juli 1861 erweitert. Die Regierung gibt Impfprämien; ein „Verein für die Impfung“ sorgt für die Verbreitung durch Unterstützung und Schriften.

d. Syphilis.

Noch mehr als bei den Blattern muß man bei der Frage nach der Syphilis den medicinischen Standpunkt von dem verwaltungsrechtlichen scheiden. Der letztere wird stets von dem ersteren die Ueberzeugung empfangen, daß er in der Verhütung der Syphilis, so weit sie der Sanitätspolizei überhaupt möglich ist, eine für die öffentliche Gesundheit in hohem Grade wichtige Aufgabe zu lösen hat. Daran wird sich aber allerdings sofort die Frage schließen, ob denn überhaupt die Sanitätspolizei berechtigt sei, auch in dieses Gebiet der persönlichen Freiheit wie bei der Impfung einzugreifen; und erst wenn diese Frage erledigt ist, kann die weitere entstehen, in welcher Weise denn nun die Verwaltung fernerhin praktisch gegen jene Krankheit einzugreifen habe.

Es ist noch immer nicht überflüssig, die Gründe für die Bejahung der ersten Frage zu characterisiren. Faßt man die Prostitution als ein ethisches Uebel auf, so ist mit ihr zugleich wenigstens formell die Syphilis beseitigt; betrachtet man sie als ein unvermeidliches Gewerbe, so ist absolut kein Grund denkbar, weßhalb sie nicht die durch ihre Natur geforderte Gewerbepolizei zum Schutze des Publikums so gut wie jedes andere Gewerbe durch Maßregln gegen die Syphilis haben solle; betrachtet man sie endlich als Krankheit, so gehört allerdings die Syphilis dem rein ärztlichen Heilwesen wie jede ausgebrochene Krankheit eines Einzelnen, aber die Ursachen einer solchen Krankheit werden schon aus dem Gesichtspunkte Gegenstand der Sanitätspolizei, weil sich die Familie nicht gegen die Folgen derselben schützen kann. Es kann daher wohl gar kein Zweifel sein, daß die Syphilis so weit es thunlich ist, Gegenstand der Sanitätspolizei und ihres Rechtes sein soll. Es bleibt nur die Frage übrig, in welcher Weise die letztere ihren Zweck am besten zu erreichen vermag.

Wir meinen nun alle Verwaltung und insbesondere auch die Sanitätspolizei sei nur dadurch ihres Erfolges gewiß, daß sie die Zweckmäßigkeit zu ihrem leitenden Prinzip mache. Wenn nun überhaupt noch Erfahrung etwas gilt, so muß man sagen daß sie durch Jahrtausende hindurch lehrt, daß es gänzlich nutzlos ist, den ungeregelten Geschlechterumgang einfach durch Verbot oder Strafe beseitigen zu wollen. Die furchtbarste Folge jedoch, welches derselbe mit sich bringt, ist die Syphilis. Ist es daher schon an und für sich zweckmäßig, das an sich Unvermeidliche zu ordnen und zu begränzen, statt es durch Bestrafung zum Geheimniß zu zwingen ohne es beseitigen zu können, und ist eben eine solche Ordnung das fast einzige Mittel, die syphilitische Folge des ungeregelten Geschlechterumganges im wesentlichen zu bekämpfen, so kann es für die

praktische Sanitätspolizei gar keine Frage sein, daß die Unterwerfung der Prostitution unter eine strenge und namentlich in Beziehung auf die Syphilis mit empfindlicher Strafe geschützte Gewerbeordnung das einzige Mittel ist, jenen Zweck annähernd zu erreichen. Ob dazu wieder Bordelle oder Einzelprostitution besser sich eignen, kann gefragt werden; vom Standpunkt der praktischen Polizei würde sich entschieden das erste Princip örtlich empfehlen, da die Einzelprostitution sich doch zuletzt mehr oder weniger der sanitären Ueberwachung entzieht.

Die Gesetzgebung über die Prostituton ist eine alte; schon das römische Recht hat Spuren derselben. In der germanischen Geschichte aber muß man zwei Epochen scheiden. Die erste ist die der Sittenpolizei, theils mit Verboten, theils mit Bestrafung namentlich bei öffentlichem Aergerniß, theils endlich mit Beschränkung auf bestimmte Orte und allerlei öffentliche Abzeichen. Man kann im allgemeinen sagen, daß erst mit dem neunzehnten Jahrhundert die sanitäre Polizei sich der Unsitte bemächtigt, und ihr den öffentlich rechtlichen Charakter eines Gewerbes gibt, nicht um ein Gewerbe daraus zu machen, sondern um es vermöge einer solchen öffentlichen Ordnung besser überwachen zu können. Zu den vielen Notizen über das Prostitutionswesen der M.-A. nur noch eine aber bezeichnende. Voltaire sagt in seiner, gegen den mit den Physiokraten entstehenden Socialismus geschriebenen, noch immer lesenswerthen Broschüre „l'homme aux quarante écus" (S. 86 der ersten Ausg.), das Pariser Parlament habe im Jahre 1497 die völlige Austreibung aller syphilitischen Personen aus Paris angeordnet, aber ohne Erfolg, da der Nachweis nicht zu führen gewesen; denn, fügt er in seiner laxen Weise hinzu, wenn eine Armee von 30,000 Mann aufmarschirte, gewiß 20,000 davon syphilitisch sein würden. Merkwürdig nur, daß De la Mare trotz seiner Weitläufigkeit gar keine Bestimmungen über die „Verole" enthält. Im neunzehnten Jahrhundert dagegen sehr strenge Ordnung und sanitäre Aufsicht neben der polizeilichen Unterstellung unter den Bürgermeister schon 1791; Vorschrift der Registrirung mit Unterschied der filles isolées und filles des maisons; Verfolgung der heimlichen Prostitution; zweimal monatliche Untersuchung durch den dispensaire; Ord. vom 5. Mai 1855. Block, a. a. O. v. Débauche. — England hat eine Polizei anfänglich nur in den Hafenstädten nach der Contagious Diseases Prev. Act. 27, 28 V. 85 (1863). Gleich nachher die Contagious Diseases Acte von 1866, 1868 und 1869 mit Unterstellung aller öffentlichen Mädchen unter die friedensrichterliche Polizei und Buße, und Gefängniß für die Beherbergung.

Finklenburg, S. 64, 65. — Oesterreich: eine ganze Reihe von Verordnungen seit 1811, Verbot, Bestrafung und Untersuchung, System der Bordelle seit 1827; seit 1830 strenge Ueberwachung des Sanitätszustandes nach französischem Muster; jedoch zu sehr von der örtlichen Verwaltung abhängig. Stubenrauch, Verw.-Gesetzkunde § 308. Obentraut, Handbuch S. 207, 208. Ganz ähnlich in Preußen; Aufnahme der Syphilis in die Instruction von 1835; Aufhebung der Bordelle nach langem Streit 1845; dann die periodischen ärztlichen Untersuchungen, deren Kosten die Commune tragen, Gesetz 11. März 1850. Horn, a. a. O. I. S. 246. Württemberg: seit 1809 „genaue Oberaufsicht", Pol.-St.-G. von 1839 A. 49. Roller, a. a. O. § 131. Rieke, Handb. S. 256, bisher noch systemlos. Dazu vgl. Geigel, öffentliche Gesundheitspflege a. a. O. S. 345—354; sehr praktisch Sigmund: D. Revue VI. 1.

B. Bürgerliche Sanitätspolizei.

Unter der bürgerlichen Sanitätspolizei verstehen wir im Unterschiede vom Seuchenwesen die Gesammtheit der polizeilichen Aufgaben des Gesundheitswesens, welches nicht mehr die Gesammtheit als Ganzes, sondern den Einzelnen in seinem Verkehr innerhalb dieser Gesammtheit gegen die Gefährdungen von Leben und Gesundheit zu schützen sucht.

Das Object dieser Polizei sind daher nicht dauernde Zustände und regelmäßig wirkende Kräfte, sondern meist einzelne Thatsachen, die dem Einzelnen gefährdend entgegentreten. Es ist richtig, daß er sich in der Regel dagegen selber schützen soll; allein da wo dies voraussichtlich nicht möglich oder doch nicht wahrscheinlich ist, tritt die polizeiliche Gewalt ihm zur Seite. Das eigentliche Gesundheitswesen hat dadurch in all diesen Fällen nur eine untergeordnete Bedeutung; es hat dies ganze Gebiet nicht erzeugt, sondern dasselbe gehört dem Gesundheitswesen nur in dem Sinne, daß hier das Object der Polizei eben Leben und Gesundheit sind. Daher wird auch eine verhältnißmäßig kurze Berührung dieses Gegenstandes genügen, da derselbe seiner Natur nach mit specifischen polizeilichen Anordnungen erschöpft ist, und zum Theil, wie wir sehen werden, der gerichtlichen Medicin angehört.

Die Fälle, welche unter diese bürgerliche Sanitätspolizei gehören, sind die Giftpolizei, die Begräbnißpolizei mit der Todtenbeschau und Friedhofsordnung, und die niedere Polizei der Unfälle. Es ist schon damit klar, daß während das Seuchenwesen in bei weitem überwiegendem Grade der amtlichen Verwaltung angehört, die bürgerliche Sanitätspolizei fast nur unter die Aufgaben der Selbstverwaltung fällt.

a. Giftpolizei.

Die Giftpolizei hat sich im Laufe der Zeit aus einem sehr einfachen polizeilichen Verbot zu einem System von Bestimmungen entwickelt, in welchem das ursprüngliche Giftrecht allmählig eine sehr untergeordnete Rolle spielt.

Das beruht zunächst darauf, daß der Begriff des Giftes, früher einfach, jetzt wissenschaftlich kaum mehr scharf zu fassen ist, und daher auch nicht mehr wie früher der Giftpolizei zum Grunde gelegt werden kann. Die letztere muß vielmehr jetzt die polizeiliche Ordnung für die Giftsubstanz, die Ordnung für den gewerblichen Giftgebrauch, und endlich die Polizei der Geheimmittel anerkennen, welche erst zusammen die Giftpolizei unserer Zeit bilden.

1) Eigentliche Giftpolizei.

Die Aufgabe der eigentlichen Giftpolizei hatte zur Voraussetzung, daß man nur ganz bestimmte Substanzen als Gift anerkannte, und daher den Einzelnen gegen Vergiftung durch strenge polizeiliche Ueberwachung des Verkehrs in jenen Substanzen zu schützen trachtete. Solche Substanzen waren bis auf die neuere Zeit nur die metallischen Gifte, vor allem natürlich Arsenik. Daher strenge polizeiliche Giftordnungen über den Verkehr mit solchen Giften. Die neuere Chemie hat nun daneben die viel kräftigeren organischen Gifte entdeckt, und namentlich durch den Proceß der Lafarge durch Orfila's Experimente die Nachweisung des Arseniks auch bei halbverwesten Leichen so sicher gestellt, daß man fast aufgehört hat die Sicherung gegen Vergiftungen noch in polizeilichen Verkaufsbestimmungen zu suchen, obwohl die volle Freigebung des Gifthandels noch immer nicht gesetzlich ausgesprochen ist. Von einer großen praktischen Bedeutung ist dagegen für das Giftrecht unserer Zeit kaum mehr die Rede.

England, das sich früher um das Giftrecht gar nicht kümmerte, hat eine Gifthandelsordnung erst durch die Pharmacy Act 31, 32 Vict. 121 (1868) aufgestellt, in welcher die betreffenden Substanzen aufgeführt, und die Aufbewahrnng derselben vorgeschrieben ist. Ausdrücklich jedoch ist die Vorschrift nur auf den Detailhandel bezogen; doch sollen auch die Großhändler ein Giftverkaufsbuch führen. Finklenburg a. a. O. S. 75, 76. In Frankreich finden wir die erste Giftverkaufsordnung vom Juli 1682 bei De la Mare, Traité de la

Police I. p. 474 (nicht von 1680 wie bei Block Dict. de l'adm. v. subst. vénéneuses angegeben ist). Erst das neunzehnte Jahrhundert hat hier eine Reihe von Verordnungen geschaffen.

Die Grundlage der späteren Gesetzgebung ist Declaration v. 25. April 1777; dann Ausführung durch Gesetz vom 21. Germ. a. XI und Ordonnanz vom 9 Niv. a. XII. Die V.-O. von 1846 bezieht sich speziell auf die Giftsubstanzen. Das Gesetz vom 19. Juli 1845 hat die Giftpolizei direct unter die Verwaltung gestellt; die Ordonnanz vom 20. Oct. 1849 dieselbe zu einem Gegenstande des Strafrechts, unter Competenz der Gerichte gemacht. Die Führung von Registern beim Gifthandel unter Bestätigung des Maire schon seit der früheren Gesetzgebung geregelt, enthält die polizeilichen Giftregister durch Gesetz vom 10. Nov. 1846. Die Ord. v. 1830 hat die Substanzen genau aufgezählt. (Tardieu, Dict. v. Poisons. Laferrière, Dr. adm. I. 1, 3. § 3.)

In Deutschland waren die Giftsubstanzen schon früh Gegenstand gemeinpolizeilicher Reglementirung. Ausführliche Angaben über die frühere Gesetzgebung bei Frank, Med.-Polizei IV. 2, 1. Im neunzehnten Jahrhundert sehr vereinfacht. Schon Hebenstreit, Lehrsätze der med. Polizeiwissenschaft 1791, S. 143 nur sehr kurz. In Oesterreich einbegriffen in die Instructionen des Sanitätsnormativ v. 1770. Neuere Ordnungen: V.-O. 29. Juli 1829 und 24. Jan. 1839; die neueste V.-O. v. 21. April 1876 (betr. den Verkehr mit Giften, gifthaltigen Droguen und gesundheitsgefährlichen Präparaten) mit Bezeichnung der Gifte, Bewilligung zum Verkauf, Bezugslicenz, Verwahrung der Gifte. Obentraut, Handbuch S. 167. Mayerhofer, Handbuch II. S. 287 ff. Preußen: Schon im Allgem. Landrecht (II. 8, 456). Gifthandel nur den Apothekern gestattet; Organisation der Verkehrs-Anweisungen vom 10. Dez. 1800 und Regulativ vom 16. Sept. 1836; Aufnahme der Bestimmungen in die Gewerbepolizei einerseits und des Strafgesetzbuchs andererseits (§ 345). Das System der preußischen Gesetzgebung ist ein sehr ausführliches und genaues, und übertrifft in jeder Beziehung das französische. Horn hat die betreffenden Bestimmungen vollständig gesammelt und wesentlich geordnet (Preuß. Medicinalwesen I. S. 109 ff.). Gifthandel besonders S. 123 ff. und technische Anwendung S. 130 ff. (Vgl. auch Rönne, Staatsrecht II. 361 als kurze Uebersicht.) S. auch Zander a. a. O. S. 224. Baiern: Ueber den Gifthandel bestehen besondere Verordnungen vom 17. August 1834 und 25. Mai 1850; die Giftpolizei ist im Polizeistrafgesetzbuch Art. 114—116 enthalten (Pözl, Verwaltungsrecht § 114). Die neueste Ordnung des ganzen Gift- und Geheimmittelwesens für Bayern enthalten mehrere Verordnungen vom

15. März 1866, welche zugleich den Verkehr und die Bereitung bestimmen. Württemberg: Anordnung eines Giftbuches durch die Medicinalordn. Nr. 70, § 10; genauere Vorschriften über Führung desselben; authent. Erklärung über Gifte v. 9—17. Jan. 1810. Vgl. Rieke a. a. O., Roller § 152. Sachsen. Hier eine eingehende Gesetzgebung, namentlich für den Giftgebrauch. Grundlage: Mandat v. 30. Sept. 1823, abgeändert und erweitert durch Mandat 4. Juli 1830. S. d. Folgende.

2) Giftverwendung.

Die Erkenntniß, daß das Gift in seiner Verwendung für gewerbliche Producte gefährlich sei, ist wohl eigentlich erst im vorigen Jahrhundert entstanden; daraus ist eine ganze Reihe von Gesetzen und Verordnungen hervorgegangen, welche zum Theil die Gränze der eigentlichen Giftpolizei überschreiten und in den häuslichen Verbrauch hineingreifen, freilich mehr mit allgemeinen Vorschriften als mit speziell polizeilichen Maßregeln, und für den letzteren mehr wohlgemeint als praktisch wirksam sind. Wir wissen für das ganze Gebiet keinen besondern Ausdruck als den der Vergiftungspolizei; ihr erster allerdings sehr wichtiger Haupttheil ist die Farbenpolizei, ihr zweiter die Geschirrpolizei. Eigentlich hat nur das deutsche Polizeiwesen beide sehr entwickelt.

Die Vergiftung durch Gebrauch von Giften in den Gewerben und durch häusliche Geschirre schon sehr gut bekannt im vorigen Jahrhundert; vgl. Frank a. a. O. und Hebenstreit. Ausbildung der Polizei der Giftfarben von großem Einfluß, da sie die letzteren in der That ziemlich beseitigt hat. Oesterreich: V.-O. vom 1. Mai 1866. Obentraut S. 171. Ueber Geschirrpolizei V.-O. vom 19. Sept. 1878 und folgende; Obentraut S. 173. Mayerhofer S. 285 f. Preußen: vgl. Horn, Medicinalwesen I. 109. Coburg: V.-O. 10. Febr. 1844, Verbot von arsenikhaltigen Farben bei Kleidern; Verbot der Verwendung bleihaltiger Hüllen beim Tabak. — Sachsen-Meiningen: (V.-O. vom 24. Febr. 1865). — Hannover: Acten über Handel mit arsenikhaltigen Farben 1864 (Austria a. 1864 S. 183). Königr. Sachsen, vermöge seiner hochentwickelten Industrie eine sehr umsichtige Polizei: s. Reinnard und Bosse, Medicinalgesetze und Verordnungen des Königreichs Sachsen 1874 S. 426 ff. Zusatz zur D. Gewerbe-O. § 56. Die D. Gewerbe-O. von 1869 beschränkt sich darauf „Arzneimittel, Gifte und giftige Stoffe" vom An- und Verkauf im Herumziehen auszuschließen. In andern Ländern wenig entwickelt; in Frankreich meist der örtlichen Polizei überlassen. Belgien: Bestrafung der Vermischung

verkäuflicher Waaren mit Gift (Gesetz vom 19. Mai 1826 und 17. März 1856). Mangel einer Polizei des Verkehrs und des Handels mit Giften (de Fooz, Dr. adm. belge III 133). In Holland beschränkt sich die ganze Giftpolizei, von der de Bosch-Kemper gar keine Erwähnung macht, auf Anordnungen über die Verwahrung der Gifte in den Apotheken, und auf eine Reihe von gewöhnlichen Vorschriften über den Verkauf von Giften aus den Apotheken (viertes Gesetz vom 1. Juni 1865, Art. 7 ff.).

3) Geheimmittel.

Man kann wohl im allgemeinen sagen, daß das Recht der Geheimmittel sich erst in unserem Jahrhundert von dem der Kurpfuscherei und Quacksalberei abgelöst hat und selbständig geworden ist. Das eigentliche Geheimmittel ist jetzt die Verwendung von Substanzen zu Producten, die man wesentlich für den gesammten Consum um des Absatzes willen unter Anpreisung besonderer Qualitäten geheim hält. So weit solche Consumartikel für den körperlichen Gebrauch mit oder ohne angepriesene Heilkraft bestimmt sind, fallen sie, da sie wie Gifte wirken können, unter die Giftpolizei im weitesten Sinne des Wortes, indem sie einer Zulassung zum Verkauf auf Grundlage einer Untersuchung ihrer Unschädlichkeit bedürfen. Es ist kein Zweifel, daß ein solcher Verkauf ohne Concession an und für sich unter das Polizeistrafrecht fällt, daß aber wo durch den Gebrauch derselben Krankheit oder Tod entstehen, das bürgerliche Strafrecht eintreten muß, was auch wie wir glauben in ganz Europa anerkannt ist.

Die wenigen Gesetzgebungen über Geheimmittel haben sich wesentlich auf den Standpunkt der Bestrafung wegen Kurpfuscherei gestellt, wie das frühere Pr. St.-G.-B. § 119. Baiern (s. Pötzl, Verw.-R. § 117 und V.-O. über Verkauf von Geheimmitteln vom 13. Mai 1838, Strafen: Pol.-G.-B. a. 112 ff.). Württemberg: Verbot aller Geheimmittel: Pol.-St.-G.-B. (von 1839) a. 38. Roller a. a. O. 142, 177. V.-O. vom 31. Oct. 1837. Rieke S. 195 ff. Auch die französische Gesetzgebung hat sich wohl nur auf ärztliche Geheimmittel beschränkt, und die Vorschriften über dieselben ersetzen hier das ganze Recht der Kurpfuscherei und Quacksalberei; erstes formelles Gesetz 21. Germ. an XII; dann strenge Oberaufsicht durchgeführt für alle Geheimmittel durch Gesetz vom 19. Juli 1845. In England finde ich keine spezielle Gesetzgebung darüber. Indem wir auf das Folgende verweisen, glauben wir nun, daß diese Beschränkung der Polizei auf die ärztlichen Geheimmittel, wie

sie nach den neuesten Gesetzgebungen zum Grunde liegt, und die sich eigentlich nur historisch erklären läßt, nicht richtig ist. Wir sind der Ansicht, daß auch jeder andere Consumartikel, namentlich alle Cosmetica, und unserer Meinung nach auch alle in geschlossenen Gefäßen zum persönlichen Consum angebotenen Artikel stets und unbedingt einer chemischen oder mikroskopischen Untersuchung vorher unterzogen, und beim Verkaufe mit einer erkennbaren Angabe ihrer Concession versehen sein sollten, da die in allen Strafgesetzbüchern angedrohten Strafen zwar der Idee der abstracten Gerechtigkeit aber nicht der praktischen Sanitätspolizei genügen. Vielleicht daß uns die betreffenden Vorschriften entgangen sind; vielleicht, daß die chemischen Anstalten nicht genügen, aber wir gestehen, darüber keine systematischen Gesetzgebungen gefunden zu haben, und meinen, daß die Patentgesetzgebung hierüber nicht genügen könne.

b. Kurpfuscherei und Quacksalberei.

Die neuere Gesetzgebung hat die alten, von der ständischen Rechtsordnung überkommenen Begriffe einigermaßen verwirrt, und noch sind wir bei der großen Verschiedenheit der Medicinalgesetzgebung der verschiedenen Länder nicht so weit, von einheitlichen Rechtsbegriffen in Kurpfuscherei und Quacksalberei in der Weise reden zu können, daß man dieselben als allgemein verständlich voraussetzen konnte. Indem wir daher von der Sanitätspolizei auf diesem Gebiete reden, müssen wir es versuchen, jene Begriffe mit möglichster juristischer Klarheit zu formuliren, um so mehr als sich noch immer ein ziemlich ernstes Polizeistrafrecht daran anschließt, und uns das bisherige bürgerliche Strafrecht nicht mehr genügt.

Zu diesem Ende ist davon auszugehen, daß Begriff und Recht der Kurpfuscherei und der Quacksalberei als ganz wesentlich verschieden anerkannt werden müssen.

Die Kurpfuscherei gehört überhaupt dem Medicinalwesen und seinem Rechte an, und nicht dem Sanitätswesen. Sie entsteht überhaupt nur da, wo der medicinische Heilberuf zum ärztlichen Stande geworden ist und als solcher ein ständisches Vorrecht auf die Heilung in Anspruch nimmt, und ist damit nicht etwa eine Verletzung oder Gefährdung der öffentlichen Gesundheit, sondern die Verletzung eines ständischen Rechtes, die nach den Regeln der ständischen Berufsordnung verfolgt werden kann. So wie daher die Ausschließlichkeit des Heilberufs für den geprüften Arzt nicht mehr als solche anerkannt ist, gibt es keine Kurpfuscherei mehr, da die Behauptung, daß jeder Versuch der Heilung durch den nicht standesmäßigen Arzt schon an und für sich eine Gefährdung der

öffentlichen Gesundheit sei, nicht mehr vertreten werden kann. Die Kurpfuscherei in diesem Sinne bildet daher an und für sich um so weniger ein Gebiet der Sanitätspolizei, als in ganzen Ländern wie in England, Frankreich, Nordamerika u. s. w. die Berufsärzte ja ohnehin nicht für den Bedarf des Heilwesens ausreichen. Begriff und Recht der Kurpfuscherei sind daher specifisch deutsch, und haben ihre Stellung wie ihre Erklärung im Medicinalwesen und seiner öffentlichen Rechtsordnung zu finden.

Die Quacksalberei dagegen beginnt da, wo der nicht berufsmäßige Arzt selbständige Kurmethoden mit selbständigen, von ihm selbst bereiteten Heilmitteln dem Publikum darbietet. Allerdings ist es nun Sache des Einzelnen sich dieser Methoden oder Heilmittel zu bedienen oder nicht. Eben so klar ist der Standpunkt des römischen Rechts, daß derjenige, welcher gegen Entgelt solche Heilungen unternimmt, für den nachweisbaren Schaden haftet, den er anstiftet. Allein das Verwaltungsrecht hat die Aufgabe, auch vor einem solchen Schaden wo möglich zu schützen; und daß die Voraussetzung des polizeilichen Eingreifens, das Vorhandensein einer Gefahr da ist, liegt in dem Wesen der Quacksalberei, welche von solchen ausgeübt wird, die ihrerseits nicht befähigt sind die Wirkungen der Mittel zu berechnen, die sie als Heilung verordnen. Ohne also noch auf die Frage nach der Kurpfuscherei sich einzulassen, hat die Sanitätspolizei unzweifelhaft die Aufgabe, die Quacksalberei auf dem Punkte polizeilich zu hindern, wo sie gefährlich wird, nämlich bei ihren Heilmitteln. Daraus folgt das Princip für die Quacksalberpolizei, das, wenn es auch bisher nicht formulirt ist, doch der Sache nach ziemlich allgemein gilt und nur eines Gesetzes bedürfte, um wie uns wenigstens scheint, vom Standtpunkte unserer Wissenschaft den Grundsatz der persönlichen Freiheit mit den Forderungen des Gesundheitswesens zu vereinigen. Jeder, der ohne Berufsarzt zu sein Heilungen unternimmt, darf regelmäßig nicht selbst dispensiren, sondern muß seine Heilmittel von der Apotheke ausgeben lassen; will er aber auf Grundlage eigener Mittel heilen, so muß er erstlich genau die Krankheiten angeben, die er heilen zu können vorgibt, und zweitens soll jedes Mittel, das er anwendet, als ärztliches Geheimmittel einer besonderen, sichtbar zu machenden Concession bedürfen. Die Ueberschreitung dieser Vorschriften wäre als eine Verletzung der Sanitätspolizei ernstlich zu bestrafen. Die Strafe selbst aber sollte nicht als eine absolute, sondern von Fall zu Fall eintreten, und stets nach der Natur der angewendeten Mittel bemessen werden, so daß sie allerdings bis in die Frage nach der (culposen) Tödtung übergehen darf.

Es ist wohl kaum zu bestreiten, daß die gegenwärtige Rechtsordnung auf diesem ganzen Gebiete in einem Uebergange begriffen ist, der wie wir meinen erst dann vollzogen sein wird, wenn man die Sanitätspolizei der *Mittel* aller unberufsmäßigen Heilung von dem Heilungswesen des Quacksalbers selber scheidet, da für das letztere doch immer der Grundsatz gilt: volenti non fit injuria. Die Geschichte der Kurpfuscherei ist eine durch Jahrhunderte hindurch gehende und doch in ihrem letzten Grunde wieder sehr einfache. Es ist natürlich, daß dieselbe in dem Grade strenger verfolgt wird, als das Berufsrecht sich schärfer ausbildet. Die Quacksalberei dagegen entwickelt ihren Rechtsbegriff und ihr Strafrecht im Unterschiede von der Kurpfuscherei eigentlich erst mit der medicinischen Wissenschaft, die statt der Beeinträchtigung des Erwerbes durch den Kurpfuscher die Gefährdung der Gesundheit in den Quacksalbermitteln erkennen lehrte. Während daher das Recht der ersteren seinen formellen Ausdruck mit dem Princip der Prüfung findet, wird aus der letzteren ein eigenes Vergehen erst mit der Polizei der Geheimmittel. Das vorige Jahrhundert, und man kann sagen selbst unsere Zeit hat noch keinen klaren Begriff von dem Unterschiede, und das jetzt freie Heilgewerbe neben dem streng geordneten Heilberufe des wirklichen Arztes ist mit seiner Regellosigkeit ganz geeignet, uns noch lange in dieser Verwirrung zu erhalten. S. unten Medicinalwesen und ärztliches Berufsrecht. Es darf uns daher nicht wundern, wenn die neuere Zeit über Kurpfuscherei so gut als gar keine Gesetzgebung mehr hat. *Mohl* hat zwar noch in seinem Württemb. Staats-R. II. 321 den Rechtsbegriff der Kurpfuscherei (dabei *Strafen* für dieselbe Pol.-St.-G.-B. A. 38), aber bei andern suche ich beides vergebens. Es wird sich wohl empfehlen, den Gegenstand einer selbständigen Gesetzgebung zu unterziehen, und statt der angeblichen Heilkunst die wirklichen Heilmittel einer strengen Sanitätspolizei zu unterwerfen.

c. Das Todten- und Begräbnißwesen.

Man wird wohl damit übereinstimmen, wenn wir sagen, daß das ganze Todten- und Begräbnißwesen eines von denjenigen Gebieten bildet, auf welchem sich in hervorragender Weise das Gesundheitswesen einer Zeit und eines Volkes mit der ganzen Gesittung desselben so innig verbindet, daß man ohne Bedenken in ihm den großen historischen Gang der Civilisation wieder erkennt. Es ist gestattet von diesem Gesichtspunkte aus nicht etwa jene Erscheinung an und für sich, die uns in unabsehbare Entfernung von unserm Gegenstande führen würde, wohl aber ihr Verhältniß zu den Principien des Gesundheitswesens zu charac-

terisiren. Erst dann wird man ganz verstehen, wie viel sich auch hier erst in der neuesten Zeit herausgebildet hat.

Man wird in diesem Sinne drei große Epochen unterscheiden, von denen uns natürlich nur die letztere angeht. Alles Todten- und Begräbnißwesen ist bei allen Völkern ursprünglich nur eine Sitte, deren Ordnung und Befolgung bei ansässigen Völkerschaften sich mit dem religiösen Glauben derselben verbindet, und damit die auch jetzt bestehenden priesterlichen Functionen in sich aufnimmt. Die zweite Epoche ist die, in welcher das bürgerliche Recht hinzutritt, und einen rechtlichen Tod (des Abwesenden) neben dem wirklichen, und die Frage nach dem Privatrecht des Begräbnisses schafft. Die dritte Epoche ist die, welche mit einer langen und vielfach unterbrochenen Arbeit das Todten- und Begräbnißwesen, unbeschadet der Sitte, der priesterlichen Function und der juristischen Momente zu einem Gebiete des öffentlichen Rechts macht. Diese letzte — unsre europäisch-germanische — Epoche hat selbst nun wieder einen ziemlich bestimmten Entwicklungsgang durchgemacht, in dessen erster Epoche nur noch die Todtenbeschau und zwar wesentlich aus dem Wehrgeldsystem sich herausbildet, um von diesem Punkte aus zu einem selbständigen und sehr wichtigen Momente der Strafrechtspflege zu werden; in der zweiten Epoche schließt sich daran ein Begräbnißwesen, das allerdings zuerst von dem einfachen Recht auf das Begräbniß als solches und dem Recht der Gräber ausgeht, aber durch die entstehende Dichtigkeit der Bevölkerung, theils auch durch kirchliche Rechtsgrundsätze zu einem öffentlichen Recht wird, das sich dann unter dem Einflusse der entstehenden Sanitätsordnungen und der Wissenschaft der Hygiene zu einem wohldurchdachten, seine einzelnen Theile zu selbständigen Rechtsbegriffen und polizeilichen Sanitätsgesetzen und Anstalten herausbildenden System des sanitären Todten- und Begräbnißwesens entwickelt. An dieses System schließt sich nun mit dem neunzehnten Jahrhundert noch ein neues, das statistische Princip, welches nicht bloß mehr den Tod und das Begräbniß, sondern auch die Todesart öffentlich feststellen will, um in ihr hygienische Ursachen und Wirkungen zu erkennen, und das Verständniß des Todes zum Verständniß dessen zu machen, was für die Lebenden heilsam ist. Und indem nun durch diese Entwicklung nicht etwa die früheren Elemente aufgehoben sind, sondern mit gutem Rechte fortbestehen, können wir ganz füglich von einem jetzt zum öffentlichen Recht gewordenen System des Todten- und Begräbnißwesens reden, in welchem es nunmehr die Aufgabe ist, neben der Sitte und dem Recht beider dasjenige zu formuliren, was in ihnen dem Sanitätswesen angehört.

In diesem Sinne zerfällt das sanitäre Todten- und Begräbniß-

wesen in drei Haupttheile, an welche sich auch das keineswegs unbedeutende Gesundheitsrecht derselben anschließt.

1) Die Todtenbeschau.

Der erste Theil ist die Todtenbeschau. Die Rechtsordnung für alle Todtenbeschau hat drei Aufgaben, und zerfällt daher in drei Gebiete, die allerdings in den betreffenden Vorschriften nicht immer streng auseinander gehalten werden.

Die erste Aufgabe derselben ist die medicinische Feststellung des wirklich erfolgten Todes, um der Gefahr des Lebendigbegrabenwerdens zu begegnen. Die zweite Aufgabe ist die juristische, in welcher Zeitpunkt, Persönlichkeit und die Thatsache des natürlichen oder gewaltsamen Todes um ihrer weiteren Folgen willen öffentlich rechtlich constatirt werden. Die dritte Aufgabe ist die statistische für die Todesursache. Der Werth dieser Todtenbeschau für alle möglichen Rechtsverhältnisse hat natürlich fast bei allen Völkern eine strenge Rechtsordnung für dieselbe bald als Gesetz, bald als amtliche Instruction erzeugt, welche somit das eigentliche Gebiet unserer Aufgabe bilden, und deren Grundlagen sind: erstlich die Aufstellung öffentlicher Organe für dieselben, zweitens möglichste Gleichförmigkeit in der Aufnahme der Beobachtungen und Thatsachen, fast immer in Tabellenform, und drittens die strenggeregelte Anzeigepflicht der Ergebnisse. Darnach denken wir, wird es leicht sein, sich die positiven Bestimmungen jedes einzelnen Landes zurecht zu legen.

So viel wir sehen, enthält Desmaze in seiner Historie de la médicine legale die ältesten Angaben über die öffentliche polizeiliche Todtenbeschau durch „geschworne Aerzte," welche der Prevot von Paris ernannte, von 1289 (S. 35), dann öfter Verpflichtung zur Anzeige vorgekommener Tödtungen. Dann sein leider sehr kurzes Ch. XVII über die Morgue in Paris (Morgue soll nach Baugelas ein uraltes keltisches? Wort für „visage" sein). Seit dem fünfzehnten Jahrhundert wurden alle gefundenen Leichname durch die oberste Polizeibehörde, das sog. Châtelet de Paris, an die Morgue abgeliefert, und hier war es, wo Ambroise seine anatomischen Studien begonnen haben soll. Dela Mare hat nichts darüber; selbst Block nicht, auch im Repertoire de Jurispr. von 1784 steht nichts. Dennoch wäre der Gegenstand wohl genauerer Angaben werth; eben so die Untersuchung, ob die Relationes Medicorum auch mit der eigentlichen Todtenbeschau zu thun gehabt, oder bloß Gutachten über criminalistische Fragen gewesen. Die eigentliche Ordnung

mit dem Beschauzettel in Frankreich erst als Theil der ganzen Lehre vom Etat civil aufgestellt; die ganze Lehre von der Todtenbeschau ist dadurch zu einem Gegenstand der Jurisprudenz geworden, welche in der Literatur jeden andern Gesichtspunkt überwiegt; reiche Literatur über die gesammte Führung der Standesregister (Etat civil) bei Block, Dict. d. l'adm.: Etat civil; Todtenbeschau: ib. unter Décès; C. civ. a. 78; Aufnahme des acte de décés durch einen Officier de l'état civil mit zwei Zeugen; genaue Angabe aller Indicien etwaiger Gewaltthat; dann Eintragung in die Register. (C. civ. a. 79—85.) — In England hat das was wir Todtenbeschau nennen, eigentlich erst in unserm Jahrhundert sich aus dem alten Institut der Coroners Jury ausgebildet, und ist ein Theil der Bevölkerungsstatistik geworden durch die Pflicht zur Aufnahme einer Todtenbeschau. Das Centralamt, Registrar Office, erst 1871 an das Local Government Board übertragen (in 627 Districte getheilt), bis dahin die Todtenregister ursprünglich nur in Kirchenbüchern geführt, seit 1836 einer Civilregistrirung übergeben, aber erst seit 1845 mit Verpflichtung die Todesursachen anzugeben, ohne jedoch eine Execution für den Registrar; erst das Gesetz von 1874 hat die Anzeige des Todes zur gesetzlichen Pflicht gemacht, nach a. 10 innerhalb fünf Tagen; ist der Tod ein plötzlicher, so muß die Coroners Jury berufen werden, und diese beruft dann unter Zuziehung des Registrar einen Arzt, der sein Gutachten abgibt; der Registrar stellt den Todtenschein aus. Das alles ist sehr unvollkommen. Vgl. kurze Darstellung bei Block, Dict. a. décès; noch kürzer bei Göttl, Gesundheitspflege S. 144. — In den deutschen Staaten sehr genau administrativ geordnet. In Oesterreich schon 1766 1. Aug. V.-O. von Maria Theresia; dann allgemeine Instruction im San. Norm. von 1770; spezielle Instructionen seit 1780, die successive für die einzelnen Länder gegeben wurden. Vgl. Instruction für gerichtliche Todtenbeschau schon V.-O. 28. Jan. 1855 und 8. April 1857. Stubenrauch, Verw.-Gesetzkunde II. 309. Neueste Zeit: Zusammenstellung alter Anordnung im Erlaß vom 6. März 1861 (provis. Instruction für Leichenbeschau, welche in hohem Grade ausführlich zugleich sehr rationelle Angaben über die gerichtliche Leichenbeschau geben § 47 ff. Allgemeine Aufgabe in § 1 dahin formulirt, 1) ob wirklicher Tod vorhanden, 2) ob strafbare Handlung oder Unterlassung gegen den Todten stattgefunden, 3) ob Volkskrankheiten vorhanden, 4) ob Seuchen die Ursache gewesen. Vollst. Text: Obentraut, Syst. Handbuch S. 218—277. Unentgeldlich für die Armen, Decr. 21. Nov. 1773, Stubenrauch, II. 359. — Preußen: Aufnahme der Todtenbeschau in die A. LR. von Seiten des Pfarramtes II. 11, 184; Constatirung des Todes II. 476; dazu Instruction vom

31. Oct. 1794 zur Verhütung des Scheintodes; neue Instruct. von 1847. Vgl. Rönne, St. R. § 401. Leichenschauer Instruction von Württemberg: bei Rieke a. a. O. S. 406, z. V.-O. 20. Juni 1833. — Die ganze Lehre vom Scheintod und seiner Polizei hat im vorigen Jahrhundert eine Reihe von Gesetzen in den einzelnen Staaten Deutschlands hervorgerufen, welche der letzten Hälfte des vorigen Jahrhunderts angehören, und durch die Ordnung der Todtenbeschau überflüssig geworden sind. Vgl. die Angaben bei Hebenstreit, Lehrsätze S. 148—155; ebendaselbst die französische, englische und deutsche Literatur aus dieser Zeit S. 152, 153. Die neuere Zeit scheint den Gegenstand auch ärztlich nicht mehr recht ernst zu nehmen. Die alte Todtenschau: „Man soll den todten nicht begraben, man trage yn denn vor an für rathaus" (Osenbrüggen, Gastgerichte der Deutschen im M.-A. S. 73; viele Stadtrechte dieser Zeit) klingt noch nach in der V.-O. vom 13. April 1837 in Württemberg (Rieke a. a. O. S. 232), „daß der in manchen Orten noch übliche Brauch, Verstorbene unmittelbar vor ihrer Beerdigung öffentlich auszustellen" untersagt wird.

2) Begräbnißwesen.

Das alte Begräbnißwesen ist bis zur neueren Zeit durch Sitte und Unsitte beherrscht worden und hat bis dahin nur ein Interesse für die Sittengeschichte, höchstens daß es Anlaß gab zu einigen Verordnungen gegen die Unmäßigkeit. Die Entstehung einer eigenen Rechtsordnung für das Begräbniß hat wieder zwei Hauptstadien. Die erste bestimmt nur noch die Zeit des Begräbnisses nach dem Tode, und zwar meist im Anschluß an die kirchliche Function. Erst mit dem achtzehnten Jahrhundert entstehen dann eigentliche Begräbnißordnungen, und an diese schließt die damalige Furcht vor dem Scheintod die Errichtung von Leichenkammern, während der humanitäre Standpunkt das Begräbniß der Armen, das sanitäre das der Pesttodten, der juristische die Ausgleichung der Begräbnißkosten regelt. — England hat über das Begräbniß so viel mir bekannt gar keine besonderen Gesetze. In Frankreich bei Delamare a. a. O. I. S. 550 ein Arret des Parl. de Toulouse von 1559 über die Bestattung von Pesttodten. Doch gab es schon 1739 eine Declar. vom 9. April, wornach über jede Beerdigung ein Protocoll aufgenommen werden mußte; wahrscheinlich hat jedoch das Recht des Etat civil das sehr genau geordnete polizeiliche Recht der Beerdigung und das Ausgraben der Leichen (inhumation und exhumation) hervorgerufen; Beerdigung schon nach dem C. civ. a. 77 nur mit Bewilligung der Behörde; 24 Stunden wenigstens nach dem Tode;

dann folgen eine ganze Reihe von polizeilichen Vorschriften. Der Vorgang beim Begräbniß ist sehr genau geregelt. Der Ortspfarrer darf nur bei den vom Maire erlaubten Begräbnissen zugegen sein, bei Buße (décr. 3 therm. XIII); der Leichenzug wird polizeilich vorgeschrieben (Decret vom 8. Mai 1806). Die Leichenkosten, in England unglaublich hoch, wurden in Frankreich gesetzlich geregelt (Decret vom 18. März 1806), neue Regelung von 1835. Ebenso sind die Ausgrabungen nur bei Buße, unter Bewilligung der Behörde und bestimmten Formen gestattet; man unterscheidet die exhumation par la famille, par décision administrative und par autorité judiciaire. (S. Trébuchet a. a. O. Inhumation. Block, v. Mort, Pompes funèbres, inhumation: Dictionnaire de l'administration.) — Oesterreich: Beerdigungszeit: Maximum 48 Stunden V.-O. von 1843. Bestimmungen über Leichenkammern und Leichenhöfe; Mayerhofer, Handbuch a. a. O. S. 269. Obentraut a. a. O. S. 271 (mit der Leichenordnung des Centralfriedhofs für Wien). — Preußen: Instruction mit besonderer Beziehung auf Scheintodte und Ansteckung vom 31. Oct. 1794; Begräbnißzeit: Rescr. vom März 1827; Begräbnißordnung Rescr. vom 15. Juni 1822; allgemeine Regel noch jetzt in der Instr. von 1835. Rönne a. a. O. S. 248. Leichenkammern: einzelne Erlässe bei Rönne und Simon, Preuß. Medicinalwesen II. 504. Horn, Medicinalwesen I. 162—170. — Baiern. Hier bestehen nur einzelne allgemeine Verordnungen über Begräbnißplätze (Döllinger, Bd. VIII. 1172—1175; Pözl, Verwaltungsrecht § 114; das Polizeistrafgesetzbuch a. 109—111). Die ganze Todten- und Begräbnißpolizei ist hier Sache der Ortsbehörde. — Württemberg: Beerdigungsfrist und Sicherung gegen Scheintod (Roller § 36). Leichenschauer; vorherige Besichtigung durch dieselben; Führung von Registern und Jahresberichte (Normalinstruction vom 20. Juni 1833). Strafe der zu frühen Beerdigung (Polizeistrafgesetzbuch Art. 33). V.-O. 22. Sept. 1842 Leichenöffnungen und Beerdigungen; V.-O. 17. April 1824 (Scheintodte). — Königreich Sachsen. Alte Begräbnißordnung vom 13. Febr. 1801. Einführung der Todtenbeschau (Gesetz vom 22. Juni 1841) nebst Instruction (von demselben Datum). Einrichtung von Tabellen. Zugleich Errichtung von Leichenhäusern und Leichenkammern und Belehrung für nicht ärztliche Todtenbeschauer (vollständig bei Funke, Polizeigesetze III. S. 405—434). Die neue Gesetzgebung beruht auf den sehr weitläufigen und gründlichen Bestimmungen: die Leichenbestattungen und die Einrichtung des Leichendienstes betreffend, vom 20. Juli 1850 nebst Vollzugsverordnung von demselben Datum. (Funke V. S. 535 vollständig.) Dazu die V.-O. 13. Oct. 1871, die Statistik der Todesursachen betr., bei Reinhard und

Bosse, Medic.-Gesetze des Königreichs Sachsen S. 462. Von andern Staaten habe ich nichts erfahren können. Im allgemeinen dürfte man sich nach den Grundsätzen über die Standesregister (Begräbnißlisten) richten. (S. Stein, Verwaltungslehre I. Bd.) — Die belgische Gesetzgebung reiht sich ganz der französischen an mit dem Acte de décès (Code civ. 77), und jede Beerdigung muß vom Officier de l'état civil von einer voraufgehenden Untersuchung begleitet sein. (Code civ. a. 81.) Begräbnißordnung nach dem französischen Gesetz (décr. 23 Prair. XII); Feierlichkeiten (Decr. vom 18. Mai 1806). Friedhofsordnung: die Friedhöfe stehen unter der örtlichen Polizei; Recht der Friedhöfe. Der Code pénale 360 enthält die Strafpolizei des Begräbnißwesens (de Fooz, Dr. adm. belge III. T. II. p. 138—164). Das holländische Recht überträgt die Scheintodten- und Begräbnißpolizei den Gemeinden; Begräbnißzeit 36 Stunden (de Bosch-Kemper a. a. O. S. 416—418).

3) Friedhofswesen.

Das Friedhofswesen im weitesten Sinne ist früher, als man gewöhnlich annimmt, Gegenstand einer festen Rechtsordnung gewesen. Das Grab, dessen Bedeutung weit über Tod und Begräbniß hinausgeht, ist von jeher allen Völkern etwas Heiliges gewesen, und Sitte, und Religion und Recht haben zusammengewirkt, um dasselbe mit einer dem Einzelnen unverletzlichen Ordnung zu umgeben. Gerade dadurch haben die Gräber aller Zeit zwei Grundlagen für ihr öffentlich rechtliches Verhältniß erzeugt. Zuerst haben die Völker dieselben nicht bloß rechtlich (res religiosa) sondern örtlich außerhalb des Verkehrs gesetzt, und zweitens hat ein tiefliegendes Gefühl in den Gräbern die Gemeinschaft unter den Todten wieder hergestellt, welche dem Lebendigen durch den Kampf ums Dasein beständig genommen wird. So wie daher die Dichtigkeit der Bevölkerung zunimmt, entsteht — wohl in der ganzen Welt — das, wodurch auch das Grab neben dem Begräbniß unter das öffentliche Recht fällt, der Friedhof und sein Rechtsbegriff.

Es beruht nun auf Gründen, die wir hier nicht zu erörtern brauchen, daß die erste allgemeine Ordnung aller Friedhöfe eine kirchliche ist; dann tritt das privatrechtliche Element des einzelnen Grabes mit seinem Eigenthumsrecht hinzu: und dann macht sich das letzte Moment geltend, das sanitäre Element. Von diesem letzten Standpunkte aus gehört das Friedhofswesen dem Sanitätswesen.

Dieser Standpunkt ist selbst wieder ein doppelter. Zuerst ist er ein rein sanitätspolizeilicher, und enthält nur die Entfernung des Friedhofs und seiner Gräber von jedem Punkte, auf welchem die Leiche dem

Lebendigen gesundheitsgefährlich werden kann. Dann verbindet sich damit ein vorwiegend administrativer, die Eintheilung, Benutzung und Wiederbenutzung des Friedhofes enthaltend. Aus diesen beiden Momenten bildet sich dann in der Hand der Gesetzgebung die Friedhofsordnung, die somit einen selbständigen, keineswegs unwichtigen Theil der Sanitätsgesetzgebung ausmacht.

Diese Gesetzgebung hat nun ihre sanitären Principien natürlich aus der Hand der Gesundheitslehre zu empfangen, und dieselben sind an sich so einfach, daß man sie im allgemeinen sehr leicht begreifen kann. Zuerst soll jeder Friedhof so entfernt als möglich von der Stadt sein, und zweitens soll er so viel als möglich von dem Wasser isolirt werden, welches für menschlichen Gebrauch bestimmt ist. Das rein sociale Element in der Friedhofsordnung ist die Bestattung der Armen. Die Ausschmückung der einzelnen Gräber muß dem privaten Uebereinkommen überlassen bleiben; die des Ganzen ist Sache der Gemeinde. So fällt auch hier die örtliche Vollziehung des Gesetzes unter die Selbstverwaltung. Das ist in der That das europäische Princip aller Friedhofsordnungen.

Daß nun alle sanitären Bedenken durch den Grundsatz der Leichenverbrennung endgültig beseitigt, und die völlige Freiheit des Friedhofswesens in einem unserem Geschlechte noch unbekannten Grade hergestellt werden würde, und wie wir hoffen hergestellt werden wird, scheint uns gewiß. Doch wird sie drei Generationen gebrauchen um durchzugreifen.

Es gibt aus alten Zeiten einzelne öffentliche Rechtsnormen für das Friedhofswesen. Schon die XII tab. verboten das Begräbniß in der Stadt und den Luxus dabei (Cic. d. Legg. II. 23), und die Aedilen hatten darüber die Oberaufsicht. Das Verbot des Begrabens in der Stadt dann während des ganzen Mittelalters (eines der ältesten Verbote in Nürnberg v. J. 1541) häufig wiederholt, aber nur mit wenig Erfolg. In Mitteleuropa wird dagegen das Friedhofswesen durch die Entwicklung der Gesundheitslehre im achtzehnten Jahrhundert vielfach Gegenstand der medicinalpolizeilichen Literatur. Der Kampf gegen Stadtbegräbnisse beginnt schon 1728 mit Coschwitz, Diss. de morte ex sepulcris; von da an folgen mehrere Arbeiten im ganzen achtzehnten Jahrhundert; zuletzt noch Möser, Vorschlag zur Verlegung der Kirchhöfe außerhalb der Städte 1784. Dagegen auch Vertheidiger des Stadtbegräbnisses; aufgeführt bei Hebenstreit, Lehrsätze d. med. Pol. 1791 S. 25 ff.; er selbst entschieden dagegen § 51. Dazu eine Reihe von deutschen Verordnungen gegen die Stadtbegräbnisse aus dem vorigen Jahrhundert. Zum allgemeinen Princip wird dieser Theil der Sanitätspolizei doch

erst durch die Cholera. Am spätesten in England. Hier ist die Friedhofsordnung von 1832 ganz den örtlichen Vorschriften überlassen. Durch die Cholera entsteht die Erkenntniß von der Gefahr dieses Zustandes; daher denn der erste, wenn auch noch unfertige Beginn unserer Gesetzgebung. Zuerst wird das Begräbnißwesen der Armen auf das Minimum des Anstandes gebracht: 7. 8. Vict. 101. Dann aber auf Rapport der Commission 1843 eine gesetzliche Friedhofsordnung eingeführt; 10. 11. Vict. 65 Cemeteries Clauses Act. (zugleich in Beziehung auf Expropriation zum Zweck der Friedhofsanlage). Die Public Health Act 11. 12. Vict. 63 bestimmte die Unterordnung des Begräbnißwesens unter die Board of Health, und gab das Recht zur Vornahme von Expropriationen für neue Begräbnißplätze; 12. 13. Vict. 111 Herstellung einer Oberaufsicht des Board of Health aus dem Gesichtspunkt der Nuisances Act, mit Verordnungsrecht für den Inspector; 13. 14. Vict. 52 neue Friedhofsordnung für London; endlich wird 16. 17. Vict. 134 die allgemeine Friedhofsordnung für England, mit den beiden leitenden Grundsätzen, daß die Auflösung und Anlegung von Friedhöfen durch Ordre in Council bestimmt und Begräbnißregister geführt werden sollen. Große Klagen über den gegenwärtigen Zustand (Report von 1850. Gneist, Engl. Verwaltungsrecht II. §§ 31, 56, 111, 112, 113). Nach 18. 19. Vict. 128 können in den kleineren Gemeinden Burial boards constituirt werden, wo sie nicht nach 17. 18. Vict. 87 ohnehin schon (in den incorporirten Städten) Sectionen des Gemeinderathes sind. Registrirung der Begräbnisse 17. 18. Vict. 97 (Austria 1865). Ueber den Gesichtspunkt der öffentlichen Schädlichkeit verkehrt angelegter Friedhöfe ist diese ganze Gesetzgebung nicht hinausgekommen. Sehr kurz bei Finklenburg a. a. O. — Frankreich. Die Begräbnißordnungen waren im vorigen Jahrhundert lokal und verschieden; die erste allgemeine Friedhofsordnung mit speziellem Verbot der Begräbnisse in Städten und Kirchen und Verbot des Begrabens in den Kirchen 1755; Einsetzung einer Commission für die Frage 1763; darauf die grundlegende Ordnung vom 10. März 1770. Dieses Gesetz war wieder dem Hauptgesetz vom 2. Juni 1804 zum Grunde gelegt und das letztere wesentlich erweitert und geordnet durch die Ordonnanz vom 6. Dec. 1843, Bestimmung der Anlage und Entfernung der Friedhöfe; Verpflichtung der Gemeinden zu neuen Anlagen; Verbot der Errichtung von Wohngebäuden und Brunnen in der Nähe; Bestätigungsrecht der Behörden für Inschriften (!) und Denkmäler. (Trébuchet, Dict. de l'hyg. publ. v. Cimetières); genauer bei Block, Dict. de l'adm. fr. v. Cimetières. Ausgrabungen gesetzlich streng geordnet: exhumation par la famille, par décision administrative (sehr wichtig für die Umlegung

der Friedhöfe) und par autorité judiciaire. Block, v. éxhumation. Im wesentlichen gelten dieselben Grundsätze jetzt auch in Oesterreich und Preußen; dabei sind die Friedhofsordnungen, vorzugsweise örtlicher Natur, leider oft durch confessionelle Vorurtheile verwickelt. Den Anstoß zur sanitären Auffassung: Frank, Med.-Polizei IV. 2. Das positive Recht zum Theil bei Berg, Pol.-R., Ehrhardt a. a. O. III. 450. Oesterreich: Verbot der Beerdigung in den Kirchen V.-O. 30. Jan. 1751; erste allgemeine Friedhofsordnung vom 24. Aug. 1784. Die folgenden Verordnungen sehr spezieller Natur bei Kopetz a. a. O. II. 849 und 686. Stubenrauch a. a. O. 207. Princip: Entfernung derselben von jedem Wohnorte, Herstellung eines Friedhofes; unter Josef II., Vorschriften für die Gräber u. s. w. S. Obentraut, Syst. Handbuch S. 272 ff. — In Preußen wie wohl fast in allen andern Staaten ist die Friedhofsordnung im Einzelnen Sache der Gemeinden; die Bestimmungen darüber meist in den oben citirten Instructionen über Begräbnißwesen.

d. Die Unfallspolizei und ihr sanitäres Bußrecht.

Die Gesundheitspolizei umfaßt ihrem Begriffe nach die Gesammtheit aller polizeilichen Anordnungen und Thätigkeiten, durch welche Leben und Gesundheit der Einzelnen gegen äußere, vereinzelte Gefährdungen geschützt werden. So wichtig diese Bestimmungen in der Praxis sind, so wenig eignen sie sich, einen großen ihrem Umfange entsprechenden Platz in einer wissenschaftlichen Behandlung einzunehmen, da sie beständig nach Ort und Zeit wechseln. Allerdings spielen die theoretischen Aufstellungen auch dieses Gebietes in den Abhandlungen und Lehrbüchern über Medicinalpolizei des vorigen Jahrhunderts eine Rolle, indem man sie vom Standpunkt einer „Pflicht" der Obrigkeiten betrachtete, die Bevölkerungen durch eifrige Gebote und Verbote auch gegen den Zufall zu schützen. Unser Jahrhundert hat das alles als natürliche Aufgabe der eigentlichen Sicherheitspolizei derselben überwiesen, und andererseits einen großen Theil davon in das folgende Gebiet übertragen. Nur auf einem Punkte muß das Sanitätswesen darauf hinweisen, und das ist das, sich an die Verbote und Gebote in Betreff sanitärer Gefährdungen anschließende Polizeistrafrecht. Da wir noch der ganzen theoretischen Behandlung des Verwaltungsvergehens und des Verwaltungs- oder Ordnungsstrafrechts entbehren, so muß hier der Wunsch genügen, daß eine künftige Untersuchung dieses wichtigen Gebietes das Sanitätsstrafrecht nicht mehr wie bisher in den Polizeistrafgesetzbüchern mit dem übrigen Ordnungsstrafrecht durcheinander werfe, sondern dasselbe für sich als ein

selbständiges Gebiet behandle, und zwar darum, weil hier wie im ganzen Strafrecht zwar das Princip der Strafe an sich unbezweifelt ist, aber die Höhe der Strafe naturgemäß von dem Maße der Gesundheitsgefährdung abhängig sein sollte, welche das Vergehen oder die Uebertretung sanitärer Gebote und Verbote mit sich bringen, und zwar nach dem Grundsatz, daß der Betrag der Strafe in dem Grade zu steigen hat, in welchem entweder nach technischem oder nach medicinischem Urtheil die Zahl derjenigen innerhalb der Bevölkerung steigt, welche durch solche Uebertretungen gefährdet werden, während da wo durch dieselben Verletzungen wirklich eingetreten sind, ein anderer Maßstab, eventuell ein anderes Verfahren bestimmt werden muß. Wir glauben, daß diese Fragen nicht bloß einer selbständigen Behandlung bedürfen, sondern derselben auch werth sind.

Zweite Abtheilung.

Die Sanitätspflege.

Begriff und Elemente der Geschichte.

Wir haben oben die Sanitätspflege von der Sanitätspolizei als den zweiten Theil des Sanitätswesens geschieden, und zwar mit der Bemerkung, daß es in der Praxis wie in der Geschichte oft sehr schwierig sei, diesen Unterschied fest zu halten, obgleich wir ihn dennoch wissenschaftlich für einen nothwendigen erklären müssen. Es werde daher gestattet, ihn mit wenig Worten zuerst der Sache nach und dann in seiner historischen Bedeutung zu begründen; denn zuletzt wird es sich zeigen, daß auch hier der rein wissenschaftliche Begriff seinen praktischen Werth hat.

Während nämlich die Sanitätspolizei die Gesammtheit von Bestimmungen und Maßregeln des Gesundheitswesens enthält, welche zu ihrem letzten Zweck die Sicherung des Einzelnen vor einer äußerlichen, sein Leben und seine Gesundheit bedrohenden Gewalt natürlicher oder persönlicher Kräfte haben, und daher naturgemäß ihr Ende erreichen wenn diese Gefahr irgendwie beseitigt ist, hat die Gesundheitspflege vielmehr die Aufgabe, diejenigen dauernden Bedingungen der Gesundheit herzustellen, welche der Einzelne als Glied der menschlichen Gemeinschaft sich nicht selber schaffen kann. Die Gesundheitspflege hat es daher mit der Einzelgesundheit überhaupt gar nicht zu thun, sondern

ihr Object ist eben die öffentliche Gesundheit und mit ihr die Gesundheitsbedingungen, welche in der Gemeinschaft selber liegen. In der Herstellung dieser Bedingungen erscheint sie wiederum allerdings auch als Gesundheitspolizei, insofern es sich darum handelt, nicht etwa mehr den Einzelnen zu schützen, sondern dasjenige zu beseitigen, was eben jene Bedingungen der Gesundheit der ganzen Bevölkerung ohne wirthschaftliche und sociale Unterschiede gefährdet; aber als Pflege der Gesundheit, welche die letztere eben fördern will, kann sie nirgends bei dieser polizeilichen Thätigkeit stehen bleiben, sondern entwickelt sich auf allen Punkten zu einer systematischen Verwaltungsthätigkeit, welche für ihren allgemeinen und dauernden Zweck auch allgemeine und dauernde positive Ordnungen und Thätigkeiten fordert. Alle Gesundheitspolizei geht daher der Gesundheitspflege vorauf, und man kann unbedenklich sagen, daß während die erstere die öffentliche Gesundheit gegen die Gewalt natürlicher und persönlicher Kräfte schützt, die letztere vielmehr diese Kräfte bezwingt, der öffentlichen Gesundheit dienstbar zu werden. Ist jene die negative, so ist diese die positive Seite des Sanitätswesens.

Daher ist es zugleich von praktischem und wissenschaftlichem Interesse, den Entwicklungsgang, durch den die letztere aus der ersteren hervorgegangen ist, und sie sich theilweise einverleibt hat, ins Auge zu fassen.

Das ist nun nicht schwer, wenn man sich die Elemente der Geschichte des Gesundheitswesens im ganzen vergegenwärtigt. Man wird zu dem Ende am besten drei große Grundformen dieser Entwicklung scheiden, die wie alles Bedeutende zuletzt ihren rechten Sinn erst durch ihren Anschluß an die große Geschichte Europa's haben.

Wenn wir dabei aus naheliegenden Gründen die zerstreuten Erscheinungen und Notizen aus der alten Welt bei Seite liegen lassen, so wird der Gang der Dinge in der germanisch-europäischen Geschichte leicht verständlich sein.

Die erste dieser Epochen ist auch hier diejenige, in welcher die Staatsgewalt zwar ihre große sanitäre Aufgabe schon empfindet, aber in ihrer Trennung vom Volksleben, das sich durch die Geschlechter und ständische Ordnung der Gesellschaft selbst noch gar nicht als Einheit fühlt, nichts vermag, als in einzelnen zusammenhangslosen Acten jene Aufgabe sich und dem werdenden Staate zum Bewußtsein zu bringen, ohne viel leisten zu können. Wir haben diese Epoche schon oben characterisirt.

Die zweite hat einen wesentlich anderen Character. Entstehend mit dem siebzehnten Jahrhundert, will sie nicht bloß die „Wohlfahrt" des Volkes, sondern glaubt sich auch allein in allen Dingen fähig und berufen zu sagen und anzuordnen, was diesem Volke nützlich und ange-

messen sei. Es ist die Epoche, welche wir nach ihrer theoretischen, auf aristotelischen Grundlagen beruhenden Gestaltung die eudämonistische nennen, die aber, da sie zur Ausführung ihrer — trotz aller Einseitigkeiten dennoch meistens höchst nutzvollen und verständigen, und immer sehr ehrenwerthen — Bestrebungen stets der Polizeigewalt bedurfte, wohl die polizeiliche heißt. Der Grundcharacter derselben ist ursprünglich eine zwar durchaus wohlwollende, aber andererseits auch oft höchst unzutreffende Bevormundung des gesammten Volkslebens in anderen Dingen, und so auch im Sanitätswesen. Es ist das die Zeit, wo einerseits die Härte, aber auch andererseits der große Nutzen der Polizeiverordnungen aller Art sich geltend machen, ohne daß jedoch aus denselben noch größere und dauernde Anstalten und Einrichtungen entstehen, so daß in ihr meistens noch die Epoche der Sanitätspolizei über die Sanitätspflege vorherrscht, und die Selbstverwaltung noch ganz vor der entstehenden Bureaukratie in den Hintergrund tritt. Höchst beachtenswerth aber ist gerade in dieser Epoche die Stellung, welche die Staaten und Verwaltungen des germanischen Mitteleuropa's auch in der Sanitätspflege einnehmen. Während nämlich England und Frankreich es bei ihren zum Theil sehr ausführlichen bevormundenden Ordnungen bewenden lassen, bildet sich, und das verdanken wir vor allem dem durch seine classische Gründlichkeit und Klarheit über die Elemente der Sanitätspflege durchgreifenden Werke Franks, der Gedanke aus, daß es von hohem Werthe sei, statt der bloßen polizeilichen Ueberwachung das Volk selbst über seine sanitären Interessen und Aufgaben zu belehren; und wenn man Objectivität genug hat sich das Wahre in jener Zeit zu vergegenwärtigen, so muß man sich aufrichtig gestehen, daß auch auf dem Gebiete des Sanitätswesens sich ein Bild des verständigen Wohlwollens, und ein so offenes und ehrliches Streben nach der Erziehung des Volkes auch zur sanitären Intelligenz entfaltet, das uns mit gar vielem andern aus jener Zeit wohl versöhnen mag, und das weder in Frankreich noch in England seinesgleichen hat. Denn nicht bloß daß auf den Universitäten jetzt die Vorlesungen über Medicinische Polizei entstehen, welche sich ganz von der gerichtlichen Medicin fern halten, in höchst verständiger Weise nach der Form der damaligen Zeit den Gedanken der „Sorge" für alle Verhältnisse des Lebens und der Gesundheit der Bevölkerung verarbeiten, und denen unser nicht immer dankbares Jahrhundert das sanitäre Verständniß seiner gebildeten Welt wesentlich verdankt, — wie klar, einfach und gründlich ist z. B. das Handbuch von Hebenstreit (Lehrsätze der medicinischen Polizeiwissenschaft von Dr. E. Benj. Gottl. Hebenstreit, d. A. W. öffentl. Lehrer zu Leipzig 1791, zum Gebrauch academischer Vorlesungen entworfen),

das auch wir noch so oft gebrauchen — sondern das achtzehnte Jahrhundert ist auch die Zeit der „volksthümlichen Belehrungen" von Seiten der Regierungen, über welche Hebenstreit § 417 mit so viel Verständniß spricht. Characteristisch ist in dieser Epoche, daß Hebenstreit wie sein Vorgänger Metzger in seinem „Entwurf einer medicina ruralis" 1784 und Bährens „Beiträge zur Pastoralmedicin, Halle 1785" den Gedanken zum Ausdruck bringt, daß die Geistlichen als Träger der örtlichen Intelligenz unendlich viel Gutes, namentlich im Gesundheitswesen des flachen Landes wirken könnten — und sollten! Es würde wohl kein Beweis von wahrer Bildung sein, wenn man auf diese hochachtbaren Bestrebungen mit halber Mißachtung herabsehen wollte. Damals war es, wo sich das vorbereitete was wir jetzt erst wieder mit aller Kraft, wenn auch mit größerer Einsicht in das Leben der Natur anstreben, das Verständniß der Gesetze der Hygiene als einen Theil der Bildung, und das der Gesundheitsverwaltung als einen Theil der Staatswissenschaft zur öffentlichen Anerkennung zu bringen. Freilich bedurfte es noch der ernsten Erscheinung der Cholera, um die Bahn zu eröffnen, die, wie man z. B. aus Mohl und anderen sieht, unser Jahrhundert doch erst mit der letzten Generation betreten hat.

Denn allerdings ist die dritte Epoche eine wesentlich andere. Aus ihren tiefgehenden wissenschaftlichen Arbeiten hat sich statt der Vorstellung von den einzelnen an sich ganz verständigen Vorschriften für die Sanitätspolizei und -Pflege der Grundgedanke herausgebildet, daß die Verwaltung der öffentlichen Gesundheit es statt mit einzelnen Verhältnissen, vielmehr mit großen und dauernd wirkenden Faktoren zu thun habe, und daß sie daher auf allen Punkten dahin streben müsse, aus ihren Gesetzen und Maßregeln dauernde Anstalten für die Gesundheit zu machen, und auf Grund der Wissenschaft mit den Kräften zu kämpfen, welche dieselben bedrohen. Dabei nimmt die gegenwärtige Epoche das Nützliche auch aus der vorherigen auf; aber sie hat nicht bloß andere Objecte ihrer Gesundheitspflege und andere Ordnungen und Anstalten, ja sogar in der gewerblichen Production auch andere Gebiete gewonnen, sondern sie hat vor allem diese Sanitätspflege als ein systematisches Ganzes aufzufassen und hinzustellen begonnen.

Das letztere ist es, was wir mit wenig Worten zunächst genauer bezeichnen wollen.

Elemente des formalen Systems der Sanitätspflege.

Die Sanitätspflege muß, um sich über ihre Aufgaben klar zu sein, wohl davon ausgehen, daß nicht die Einzelgesundheit als solche, sondern

daß die in der Gemeinschaft des Lebens aller liegenden, und nach dem schon oben aufgestellten Gesetze mit der steigenden Dichtigkeit der Bevölkerung gefährdeten Bedingungen der Einzelgesundheit ihr eigentliches Object bilden.

Ihre Aufgabe ist daher in der Beantwortung der Frage gegeben, in welcher Weise denn eben diese Dichtigkeit der Bevölkerung in die elementaren Bedingungen der Gesundheit eingreife, um alsdann den Einfluß, den diese Bewegungen und Ordnungen der Gemeinschaft auf jene Bedingungen haben, mit ihrer Thätigkeit entgegentreten, und jene in ihrer Reinheit wieder herstellen zu können.

Sie wird zu dem Ende die großen Unterschiede in allem Leben der Gemeinschaft auch ihrem Gebiete zum Grunde legen, und wie sich zeigen wird, gerade für sie mit gutem Rechte. Sie wird dies Leben zuerst als eine Ordnung und Bewegung betrachten, in der alle Menschen als Personen in der öffentlichen Gesundheit sich gleich sind; dann wird sie wieder die wirthschaftlichen Unterschiede und ihre Folgen, und endlich die socialen Ordnungen derselben zum Grunde legen, denn sie wird erkennen, daß einerseits die Gemeinschaft als solche, dann die Natur der wirthschaftlichen Production, und endlich als Unterschied in der gesellschaftlichen Stellung je eine Reihe von besonderen, ihnen eigenthümlichen Bedingungen und Gefährdungen der öffentlichen Gesundheit mit sich bringen, die wieder in allen drei Gebieten theils in natürlichen objectiv gegebenen Ursachen, theils in dem tiefen Gegensatze liegen, in welchem das Einzelinteresse mit der Gesundheit aller zu treten niemals müde geworden ist. Alle Aufgaben und Thätigkeiten der Sanitätspflege werden sich daher in die entsprechenden Gebiete scheiden, deren Selbständigkeit man leicht versteht, deren Unterscheidung aber gerade in unserer Zeit der Entwicklung eines organischen Sanitätswesens keinesweges einen bloß theoretischen Werth haben dürfte. Wir setzen demgemäß als den ersten Theil die allgemeine oder bürgerliche Sanitätspflege, welche ohne Unterscheidung für alle Staatsbürger die Gemeinschaft als solche zwingt, Schutz und Pflege der Gesundheit darzubieten; — den zweiten Theil wird wohl am besten die gewerbliche Sanitätspflege bilden, in welchem die Verwaltung durch Schutz und Pflege die Gefährdungen der Gesundheit bekämpft, wo dieselben theils durch die Natur des Gewerbes selbst, theils durch die Interessen der Gewerbetreibenden entstehen; — der dritte Theil erscheint alsdann als die sociale Sanitätspflege, deren höchstes Princip es ist, den Schutz und die Sorge der Gesundheit nicht mehr von dem Elemente des Besitzes abhängig zu machen. Es ist nun zwar ganz gewiß, daß diese Unterscheidung gleichfalls im Einzelnen und formell

nicht streng durchgeführt werden kann, da das sociale Element stets in den beiden ersten Theilen auch zur Geltung gelangt; allein dennoch ist es vollkommen richtig, dasselbe selbständig zu machen, weil gerade der Mangel des Besitzes es ist, welcher für ihm in der Sanitätspflege ganz bestimmte Gestalt und Aufgabe gibt, was sich unten im besonderen zeigen wird. Und so wird, denken wir, das Sanitätswesen mit all seinen Einzelheiten sich wohl in Princip und Ausführung in jene drei Gebiete am besten übersichtlich zum Systeme ordnen.

Wir glauben daß hier der Ort ist, die eigentliche Bedeutung jener so bestimmt ausgeprägten Richtung zu bezeichnen, welche die englische Gesetzgebung über das Sanitätswesen seit einem Jahrzehent in den Vordergrund aller Vergleichung stellt. Der eigentliche Werth derselben, den die drei Hauptautoren über englisches Sanitätswesen ganz richtig erkannt haben, Sander, Finklenburg und Götel, besteht darin, daß England gerade die Sanitätspflege mit einer Reihe von Gesetzen ausgebildet hat, die wir als Muster gelten lassen müssen. England hat einerseits alle diese Gesetze nicht auf Grund einzelner polizeilicher Anregungen entworfen, sondern es hat jedem derselben eine, oft sehr großartige öffentliche Vernehmung zum Grunde gelegt, und dadurch diese so tief eingreifenden Gesetzgebungen aus bloß obrigkeitlichen Anordnungen zu einem Theile des öffentlichen Bewußtseins, ja ihre Erfüllung zu einer öffentlichen Pflicht erhoben. In England hat das Volk sich nicht bloß seine politischen, sondern auch seine Gesundheitsgesetze selber gegeben. Wie weit sind wir noch von dem Grade politischer Bildung entfernt, der dazu gehört! Dann aber hat England jedes spezielle Gebiet dieser Gesundheitspflege zum Gegenstand je einer eigenen, und in beständiger und höchst rationeller Entwicklung begriffenen Gesetzgebung gemacht, und wenig Gesetze darüber sind auch nur fünf Jahre ohne Fortschritt und Erneuerung geblieben, wie die Clauses Consolidation Acts beweisen. Da gibt es kein Abschließen für Jahrzehnte, kein Ruhen auf den Lorbeeren eines noch so mühevoll zu Stande gekommenen Gesetzes, sondern mit immer erneuter Kraft strebt gleichsam jedes einzelne Gesetz vorwärts zu schreiten. Englands Gesetzgebung auf dem Gebiete der Gesundheitspflege in Europa ist die einzige, in der das Bessere das Gute in beständigem Fortschritt verdrängt. Gerade hier begrüßen wir im Namen unserer Wissenschaft jene Bestrebungen mit doppeltem Recht; mögen wir in hygienischer Wissenschaft den Engländern gleich stehen, und in systematischer ihnen überlegen sein, hier

bleiben sie unsere großen Meister, und wahrlich wird es ernste Mühe kosten, sie hier zu erreichen!

Grundsätze der praktischen Verwaltung der Gesundheitspflege.

Will man nun mit der rein wissenschaftlichen Behandlung der Sanitätspflege und der mehr oder weniger einfachen Zusammenstellung der betreffenden Gesetzgebung sich nicht genügen lassen, sondern in das praktische Leben und die Bildung eines geltenden Rechts, und einer wirklichen Thätigkeit der Gesundheitspflege in den verschiedenen Gebieten derselben hineingehen, so glauben wir daß es nothwendig ist, dafür gewisse leitende Gesichtspunkte aufzustellen, welche ihrerseits auch das folgende positive Recht in vielen Punkten erst verständlich machen.

In der That muß man sich, wenn die Sanitätspflege die Herstellung der allgemeinen Bedingungen der öffentlichen Gesundheit enthält, zuerst darüber einig sein, welches diese Bedingungen in praktischer Beziehung auf Ort und Zeit sind.

Ohne Zweifel reduciren sich dieselben auf die zwei Hauptkategorien der elementaren und der wirthschaftlichen Gesundheitsbedingungen Luft, Licht und Wasser auf der einen Seite, und Ernährungsmittel und Erholung auf der anderen. Diejenige Wissenschaft nun, welche uns den Zustand nachweist, in welchem jene Bedingungen sich befinden müssen, um die öffentliche Gesundheit zu erhalten, nennen wir die Hygiene. Und in diesem Sinne sprechen wir von einer „Hygiene" der Luft, der Nahrungsmittel, der Arbeit u. s. w., welche uns zugleich theils chemisch, theils mikroskopisch zeigt, durch welche Substanzen jene an sich reinen Elemente der Gesundheit für die letztern gefährlich werden.

Die Hygienz ist in diesem Sinne eine eigentlich praktische zu nennen; aber sie ist an sich auch hier noch durchaus nicht die Sanitätspflege selber, sondern nur die Voraussetzung derselben.

Wenn ich demnach jetzt den Zustand kenne, welcher den Forderungen der Gesundheit entspricht, so entsteht die zweite große Frage, wodurch jene Bedingungen ihre sanitäre Beschaffenheit verlieren. Denn alle Sanitätspflege besteht ja nicht darin zu wissen, was eine reine und eine verdorbene Luft u. s. w. ist, sondern sie beginnt da wo es sich darum handelt zu erkennen, wodurch sie verdorben wurde. Das letztere kann nur durch einzelne, vorliegende Dinge geschehen; und die Gesammtheit der Thätigkeiten, der Verwaltung, welche die Ursachen beseitigen, die in jenen Elementen der öffentlichen Gesundheit ihre Natur ändern und sie der letzteren gefährlich machen, ist die Polizei in der Sanitätspflege,

oder im Unterschiede von der Sanitätspolizei, welche es mit den Krankheiten zu thun hat, die Gesundheitspolizei.

Da nun aber endlich alle dauernde Verderbniß jener Lebensbedingungen selbst wieder die Wirkung bestimmter dauernder Ursachen ist, so entsteht die dritte Frage, in welcher Weise das Gesundheitswesen diesen Ursachen entgegen zu treten haben. Die Antwort auf diese Frage ist die eigentliche Gesundheitspflege.

Die erste Form nun, in welcher Gesundheitspolizei und -Pflege sich äußern, ist die Aufstellung des Staatswillens, die eigentliche Sanitätsgesetzgebung. Allerdings wird dieselbe nur stets die Grundlage alles Folgenden sein. Aber ihr muß, nach dem entscheidenden Wort die entscheidende That folgen. In dieser erst geschieht das, was das eigentliche Wesen aller Verwaltung ist. Die öffentliche Macht setzt hier ihre materielle Kraft an die Stelle der gefährlichen, natürlichen oder persönlichen Kräfte; und thut sie das — beginnt sie nicht bloß mehr Gesetze zu geben sondern wirklich zu verwalten, so muß sie sich über die organischen Elemente eben dieser Verwaltung klar werden, und die Gesetzgebung ihrerseits muß dann, soll sie anders Erfolg haben, das Verhältniß eben jener Faktoren der wirklichen Verwaltung in sich selber aufnehmen und sie gesetzlich ordnen.

Diese Faktoren sind das rein sanitäre, dann das rein technische, und dann das finanzielle Element jeder Verwaltungsmaßregel. Und zwar an sich ganz gleichgültig, ob sich diese Maßregel auf die allgemeine, die gewerbliche oder die sociale Gesundheitspflege bezieht.

Demgemäß kann es in unserer Zeit nicht mehr wie im vorigen Jahrhundert genügen, daß die gesetzgebende oder verordnende Gewalt bloß ihre Anordnungen treffe über das was hier zu geschehen hat, sondern sie soll sich, und wieder nicht bloß im allgemeinen, sondern gerade im Gegentheil bei jeder ihrer Bestimmungen über irgend einen Theil der Gesundheitspflege die ganz bestimmte Frage klar machen, welche sanitäre Zwecke, welche technische Anordnung, und welche finanzielle Mittel für die Durchführung ihrer einzelnen Maßregeln vorhanden, und wie die letzteren hergestellt werden müssen.

Und da nun zwar die elementaren Bedingungen der Gesundheit sehr leicht durch die Wissenschaft der Hygiene bezeichnet werden können, die wirklichen Lebensverhältnisse aber auf allen Punkten verschieden sind, so ergibt sich, daß ein bloßes Gesetz mit dem trefflichsten hygienischen Zwecke immer nur so lange wenig Nutzen schafft, als es nicht durch fachmännische Aufnahme der technischen und finanziellen Elemente die praktische Ausführung gesichert ist.

Da aber endlich jene Verschiedenheit gerade bei dem folgenden Ge-

biete der Gesundheitspflege zugleich eine vorwiegend örtliche ist, so kann auch damit wieder nur die Hälfte des Zweckes erreicht werden, wenn nicht die örtlichen Verhältnisse der örtlichen Theilnahme solcher sanitären, technischen und finanziellen Fachkräfte unterzogen werden.

Und zwar in der Weise, daß diese nicht mehr wie die reine Theorie es ja thun muß, über alle Gebiete der Gesundheitspflege zugleich sich erstrecke, sondern daß für jede einzelne allgemeine, wirthschaftliche und sociale Frage derselben eine spezielle mitwirkende Thätigkeit der Fachmänner aus allen drei Elementen, der Medicin, der Technik und der Finanzwirthschaft hervorgerufen werde.

Erst auf diese Weise kann das verwirklicht werden, was die Theorie in ihrer Arbeit nur anzubahnen vermag, daß man aufhöre fernerhin von der „Hygiene" im allgemeinen, oder von der Sanitätspflege im allgemeinen zu reden, sondern daß sich für jede spezielle Aufgabe der letzteren ein spezielles, vom sanitären, technischen und finanziellen gründlich erwogenes Organ und System der verwaltenden Thätigkeit bilde. Dann erst wird sich aus der Gesundheitsgesetzgebung die wahre Gesundheitsverwaltung entwickeln.

Dies aber ist nun gerade in der Gesundheitspflege in entscheidender Weise gültig. Denn die reine Sanitätspolizei wie das reine Medicinalwesen bedürfen der Technik und der finanziellen Seite viel weniger als jene, und lassen sich durch bloße Gesetze ziemlich ausreichend für das praktische Leben regeln. Erst wenn man in das jetzt folgende Gebiet hinabsteigt, beginnt die rechte Schwierigkeit des gesammten Gesundheitswesens; erst hier erscheint der arbeitende Staat. Und darum ist weder die Organisation des Gesundheitsamtes, noch die der Sanitätspolizei, noch die des Medicinalwesens das Entscheidende für die Höhe, auf welcher das praktische Leben des Gesundheitswesens eines Staates steht; die Heilung der Krankheiten kann bis zur höchsten Vollendung der medicinischen Wissenschaft gedeihen, und dabei die Gesundheitspflege eine sehr untergeordnete sein. Und gerade in diesem Sinne denken wir an das Gesundheitswesen als eine so gewaltige Aufgabe der Inneren Verwaltung.

Ohne allen Zweifel ist es nun hier, wo England allen Staaten der Welt bei weitem voraus ist, und beständig am kräftigsten weiter strebt. Es ist ein Theil unserer Aufgabe, dies nunmehr in den einzelnen Gebieten zu verfolgen.

Erstes Gebiet.

Die allgemeine bürgerliche Gesundheitspflege.

Die allgemeine bürgerliche Gesundheitspflege hat die Aufgabe, diejenigen Bedingungen, von denen die Hygiene uns nachweist, daß sie für jeden Menschen die ersten und allgemeinsten Voraussetzungen der Gesundheit sind, welche gefährdet werden durch das Leben der Gemeinschaft als solches, auch ohne Unterschied ihrer gewerblichen Interessen oder socialen Verschiedenheiten, aber vor den verderblichen Einflüssen die eben im Leben der Gemeinschaft liegen, zu schützen, dadurch ihre natürliche Reinheit herzustellen, und damit die Entwicklung der öffentlichen Gesundheit zu fördern.

Ihr System entsteht daher aus der Natur derjenigen Faktoren im Leben der Gemeinschaft, welche die sanitären Zustände jener Bedingungen stören, und ihre Aufgabe kann es daher auch nicht sein, beständig jene Elemente für die Gemeinschaft wirklich herzustellen, was sich von selbst vollzieht sowie die Störungen beseitigt sind, sondern nur diese Störungen selber zu bekämpfen.

Die Hygiene wird ihr dabei zeigen, was die öffentliche Gesundheit fordert. Ihr großes Resultat ist, daß die öffentliche Gesundheit dreier Dinge absolut bedarf, der Luft, des Lichtes und der Nahrungsmittel. Werden diese verdorben, so wird aus der öffentlichen Ungesundheit eine individuelle Krankheit. Die Polizei wird dabei immer die äußeren Gefährdungen beseitigen, die Sanitätspflege wird dagegen auf Grundlage der Hygiene technisch und finanziell dauernd die Ursachen jener Störungen bekämpfen.

Die Gebiete nun, in welchen das Leben der Gemeinschaft in jene Bedingungen beständig störend hineingreift und jeden Einzelnen direct oder indirect zwingt, jene Elemente des Lebens in ihrer durch die Gemeinschaft schon verdorbenen Gestalt in sich aufnehmen, sind zuletzt und im allgemeinen die Wohnung und die Nahrung. Alles andere kann sich der Einzelne selber schaffen; Wohnung und Nahrung sind auf jedem Punkte durch die Gemeinschaft bestimmt. Dieselben sind aber nicht einfache Begriffe. Sie enthalten selbst wieder eine ganze Reihe von besonderen Verhältnissen und bilden daher jede ein System der Gesundheitspflege für sich. Jede von beiden bildet daher auch wieder ein selbständiges Rechtsgebiet der Sanitätspflege, ein selbständiges Gebiet der sanitären, technischen und finanziellen Beurtheilungen und Be-

strebungen. Ja jede von ihnen hat sogar ihre Geschichte. Denn in jeder derselben hat sich erst eine bestimmte rechtliche Ordnung langsam aus vereinzelten und unklaren Anfängen herausgebildet. Auf diese Weise wird es möglich, hier eine wissenschaftliche Behandlung eintreten zu lassen. Unsere Arbeit wird nicht fähig sein, die letztere auch nur im Entferntesten zu erschöpfen. Sie schließt ab mit der Aufgabe, alle jene Gebiete als Ein großes Ganzes systematisch darzustellen. Und auch das wird gerade in unserer Zeit seinen Werth haben.

Es scheint uns hier vor allem der Punkt zu liegen, auf welchem das heutige Gesundheitswesen sich von der polizeilichen Auffassung des vorigen Jahrhunderts, der medicinischen Polizei, wesentlich unterscheidet. Denn betrachtet man dieselbe wie sie in den angeführten Lehrbüchern und Verordnungen erscheint, so läßt es sich nicht läugnen, daß fast alles was dieselben enthalten an sich vollkommen richtig und sehr verständig ist. Wer will läugnen, daß die Vorsorge gegen Unmäßigkeit, die Sorge für Neugeborne, für Schwangere, die Belehrungen über das Verhalten bei Krankheiten u. s. w., welche die Hälfte jenes Inhaltes bilden, an sich höchst verständig sind? Und dennoch weist unsere Zeit das alles zurück, und will ein anderes, ein eigentliches Gesundheitswesen. Warum? Weil die polizeiliche Epoche auch dasjenige durch die Bevormundung der Einzelnen herstellen wollte, was der freie Mann sich selber schaffen kann und soll; er will und muß die individuelle Verantwortung für das übernehmen, was er selbst beurtheilen und thun kann, und sein Gehorsam wie sein Verständniß beginnen erst da, wo seine individuelle Kraft aufhält. Darum will er auch im Gesundheitswesen lieber das Unglück als ein Mann ertragen, als wie ein Kind durch andere davor geschützt werden. Das letztere aber wollte das vorige Jahrhundert, das erstere fordert das gegenwärtige. Daher hatte das vorige Jahrhundert mit seiner vormundschaftlichen Medicinalpolizei nicht Unrecht zu sein wie es war, sondern unser Jahrhundert hätte Unrecht, wollte es sein wie das verflossene. Jeder, der im geringsten die Sanitätspflege unserer Zeit kennt, wird erkennen, daß das heutige Recht des Gesundheitswesens viel tiefer in die Verhältnisse schon bei seinen einzelnen Gebieten hineingreift, als alle Medicinalpolizei der vergangenen Zeit zusammengenommen. Aber wir ertragen es gern, ja wir fordern es sogar; denn der Character der eudämonistischen Vergangenheit war die Bevormundung des Einzelnen, der Character unserer Zeit ist dagegen die Verwaltung des Ganzen. Und vielleicht, daß gerade dieser Gegensatz die Auffassung, auf der unsere folgende Darstellung ruht, auch praktisch verständlicher machen dürfte. Dabei dürfen wir gestehen, daß das was Geigel in seiner öffentlichen Gesundheitspflege gesagt hat, uns für einen großen Theil unserer An-

sichten gerade durch seine beständige Rücksicht auf die positive Gesetzgebung von besonderem Werthe gewesen ist.

A. Das Wohnungswesen in der Gesundheitspflege.

Begriff und Inhalt.

Es ist kein Zweifel, daß die Wohnung des Einzelnen Sache des Einzelnen ist. Als solche bildet sie überhaupt keinen Gegenstand weder der Verwaltung im allgemeinen, noch der Gesundheitsverwaltung. Allein es ist auch kein Zweifel, daß sie die Fähigkeit hat, zu einem wesentlichen Faktor der Gesundheit zu werden. Es ist überflüssig, das hier zu erörtern. Die Hygiene ihrerseits aber hat diesen Einfluß der Wohnung auf seine beiden Elemente zurückgeführt. Die Wohnung ist sowohl in ihrem engsten als in ihrem weitesten Sinne für die Gesundheitslehre derjenige Faktor, durch welchen das tägliche Leben der Menschheit an den beiden elementaren Bedingungen aller Gesundheit, Luft und Licht zuerst sein Maß für jeden Einzelnen empfängt, und die zweitens vermöge ihrer Natur beständig die hygiene Beschaffenheit — die sanitäre Reinheit — von Luft und Licht zu verderben im Stande ist.

Demnach ist die Gesundheitspolizei des Wohnungswesens die Gesammtheit derjenigen öffentlichen Anordnungen und Thätigkeiten, vermöge welcher die eben im Wohnungswesen der Menschen liegende Gefährdung der Reinheit der Luft bekämpft, und in diesem Sinne geordnet wird. Das scheint im Unterschiede vom Folgenden der formale Begriff des Wohnungswesens zu sein.

Neben diesem formalen Begriffe aller Gesundheitspolizei steht das zweite Gesetz, daß diese Bedeutung der Wohnung für Luft und Licht in geradem Verhältniß zur Dichtigkeit der Bevölkerung steht, so daß die Aufgabe des gesundheitlichen Wohnungswesens in demselben Grade wächst, in welchem die Dichtigkeit der Bevölkerung zunimmt. Dieser Satz erscheint als die Grundlage der Geschichte des Wohnungswesens.

Das dritte Moment neben jenen beiden ergibt sich nun daraus, daß dies Wohnungswesen nicht mit dem der eigentlichen Bewohnung oder des Hauses erschöpft ist, sondern daß dasselbe vielmehr mindestens vier Hauptgebiete hat. Wir bezeichnen sie als das Straßenwesen, das Abfuhrwesen, das Haus und die öffentlichen Plätze. Es bedarf keiner Erörterung, daß jedes dieser Momente wieder in seiner Weise die beiden Gesundheitselemente, die Luft und das Licht, wesentlich

beeinflußt. Das nun wird für die sanitäre Lehre vom Wohnungswesen zur Basis ihres wissenschaftlichen Systems, welches wir im Folgenden festhalten werden.

Auch hier nun sehen wir für das positive Recht den allgemeinen Gang der Dinge im Einzelnen wieder zur Erscheinung kommen. Daß nämlich das Wohnungswesen eine große Bedeutung für das Wohlsein jeder dichter werdenden Bevölkerung habe, hat sich den Bewohnenden wohl schon im Anfang sinnlich sehr empfindlich gemacht. So lange aber diese Dichtigkeit derselben sich noch nicht zu eigenen Gemeinschaften sammelt und sich als Stadt äußerlich begränzt, bleibt jene sinnliche Empfindung eine individuelle und empfängt daher keinen Ausdruck in irgend einer öffentlichen Maßregel. Eine solche öffentlich rechtliche Ordnung des Wohnungswesens, welche das schon sinnlich Unzuträgliche als gesundheitswidrig erkennen läßt, kann daher zuerst nur in der Stadt vorkommen. Alle öffentlich rechtliche Gesundheitspflege ist ursprünglich eine städtische Ordnung, und fällt damit unter die Stadtrechte und die städtische Obrigkeit. Man kann ganz füglich sagen, das sei die erste Epoche. Die zweite beginnt da, wo die staatliche Gewalt entsteht, und auf Grundlage der ihr willig dienenden Wissenschaft das im Einzelnen und Oertlichen nothwendige zum Gegenstande allgemeiner Gesetzgebung macht. Das ist die zweite Epoche, die polizeiliche oder amtliche Gesundheitspflege des Wohnungswesens, in welche sich schon andere, rein baupolizeiliche Maßregeln mit hineinmischen. Allein trotz der Oberaufsicht, welche die neue staatliche Verwaltung ausübt, vermag sie doch ohne die Thätigkeit der örtlichen Verwaltung nicht durchzudringen. Erst wo diese beginnt, und wo sie durch die concrete Gefahr der Cholera auch die Einzelnen zu schützen hat, fängt das Wohnungswesen an seine praktische sanitäre Bedeutung zu entfalten. Das ist die dritte Epoche. Ihr doppelter Character ist der, daß sie vermöge des Gesetzes der Dichtigkeit der Bevölkerung sich zuerst und zumeist in den Hauptstädten entwickelt, und dann zweitens ihre einzelnen Gebiete zu selbständigen Aufgaben für sanitäre Gesetzgebung und Verwaltung macht, indem sie für Straßen- und Unrathswesen, für Häuser und öffentliche Plätze je eigene Sanitätsordnungen aufstellt. In dieser Epoche stehen wir. Freilich sind darin die Völker sehr verschieden, aber die Grundlagen sind dieselben.

Es ist nun klar, daß damit die sog. „Hygiene der Luft und des Lichts" an sich nicht das verwaltungsrechtliche sanitäre Wohnungswesen ist, und daß man daher durch jene allein dieses letztere niemals weder lernen noch anwenden kann, sondern daß sie nur das Object kennen lernt, mit dem die Verwaltung dann zu kämpfen hat.

I. Das Straßenwesen und die Stadtbaupläne.

Aus dem, was wir den „Weg" nennen, wird durch die Dichtigkeit der Bevölkerung die Straße, durch die Dichtigkeit der Wohnungen an der Straße die Gasse. Der Wege und das Wegwesen haben keine sanitäre sondern nur eine volkswirthschaftliche Bedeutung. Erst Straße und Gasse werden zu sanitären Objecten; die Art in der sie es sind, bedarf keiner besonderen Beschreibung. Ihr Einfluß auf die hygienische Beschaffenheit von Luft und Licht ist jedem klar. Aber gerade dadurch beginnt bei ihnen die Gesundheitspolizei des Wohnungswesens. Was dieselbe enthalten muß und wirklich enthält, ist zwar an sich klar, aber trotzdem meist sehr langsam, immer nur örtlich entstanden, und ist noch jetzt örtlicher Natur. Der Inhalt alles gesundheitlichen Straßenwesens ist dabei an sich sehr einfach. Dasselbe enthält erstlich die Polizei des öffentlichen Unraths der Straße, und zweitens die der Breite derselben. Der erstere war, so lange es Städte gegeben hat, Gegenstand der Ortspolizei, und die Wegräumung ward durch sie ohne besondere sanitäre Veranlassung hergestellt. Die letztere, die ebenso wichtig ist, kann nur auf Grundlage großer, wohldurchdachter, technisch und finanziell gut durchberathener Baupläne langsam durchgeführt werden, und hat fast allenthalben das endgültige Aufgeben der alten Befestigungen zur Voraussetzung. So herrscht hier das Oertliche entschieden vor; aber erst in unserem Jahrhundert ist der sanitäre Werth der Straßenbreite als Element des Werthes jedes Stadtbauplanes, allerdings stets in engster Verbindung mit den folgenden Punkten, zur vollen Geltung gekommen. Es ist Sache der praktischen Hygiene, diese Geltung zu erhalten und zu erweitern!

Es ist kein Zweifel, daß namentlich der Straßenunrath eigentlich viel später polizeilich beseitigt worden ist, als man glauben sollte. Nach Lammert a. a. O. hat z. B. die Straßenpflasterung, welche immer Anfang und Bedingung aller Straßenreinigung ist, zuerst in Nürnberg im Jahre 1378 theilweise Platz gefunden. Wir wissen nicht viel von der allmähligen Entwicklung derselben; es mögen übrigens Tausende von polizeilichen Anordnungen über Verunreinigung der Straßen und ihre Beseitigung noch gefunden werden, namentlich durch örtliche Verbote von Freilassung von Schweinen u. a.; die Verpflichtung die Schlachthäuser außerhalb der Städte zu bauen oder doch sie rein zu halten, ist alt, aber so viel wir sehen immer der Ortspolizei überlassen, oft mit Bußen, oft mit directer Gewalt unterstützt. Solche Beispiele bei Lammert für

Deutschland, bei Finklenburg für England (1552 und 1558, S. 6); aber dort wie hier gilt wohl was der letztere S. 7 sagt: „daß allgemeine und permanente Einrichtungen für das ganze Königreich bis zur Neuzeit völlig fehlten." Auch sind die alten „Bauordnungen" so wenig in England (Building Act 14. G. III. 78. 1774, die bedeutendste, Finklenburg S. 13) als auf dem Continent Stadtpläne, sondern nur Häuserbauordnungen. Vgl. über dieses ganze Gebiet Gneist, Engl. V. und Verw.-R. § 111, 112. Erst in unserm Jahrhundert zu einer vollständigen Straßenbauordnung entwickelt 7. 8. Vict. 84, s. Gneist I. 114, II. 111, die dann zu einer, alle andern Momente des gesammten sanitären Wohnungswesens umfassenden Gesetzgebung wird in den Towns Improvements Clauses Acts. 1847. Neben diesen Straßenbauordnungen und zum Theil schon vor ihnen tritt die Gesetzgebung gegen den öffentlichen Unrath, die sog. Nuisances and Diseases, auf Grundlage des allgemein gesundheitspolizeilichen Systems, auf, und zwar einerseits durch die zwei großen Nuisances Removal and Diseases Prevention Acts von 1848. 11. 12. Vict. 123, und 1849 12. 13. Vict. c. 111, welche den Grundsatz der civilrechtlichen Haftung der Ortsverwaltung für öffentliche Reinlichkeit und sanitäre Ordnung durchführen und die Act for Promoting the Public Health 1848, 11. 12. Vict. 63, welche die örtliche Gesundheitsverwaltung in Beziehung auf alle höhere und niedere Baupolizei auf Grundlage der Selbstverwaltung organisiren. Dies geschieht durch die Local Boards of Health. Das berufsmäßige Element ist dabei jedoch nur vertreten durch die amtlichen Inspektoren und durch das Prinzip der Bestätigung ihrer bye Laws durch den Minister des Innern, bei dem die höchste Sanitätsbehörde, jedoch wesentlich nur für die Baupolizei, früher als das General Board of Health, jetzt als Departement des Privy Council, eingesetzt wird (das englische Collegium Sanitatis). Auf dieser Grundlage entwickelt sich nun die allgemeine Gesetzgebung und Verwaltung der Gesundheitspolizei der dritten Epoche; in Beziehung auf die Grundsätze der Verwaltung durch die neueste Nuisances Act von 1855. 18. 19. Vict. 121, welche die frühere aufhebt, und die englische Codification der höheren Baupolizei ist; in Beziehung auf den Organismus der Verwaltung durch die neue Local Government Act 1858. 21. 22. Vict. 98; zwar auf Grundlage des Klagrechts und der Selbstverwaltung aber doch mit Oberaufsicht des Privy Council (General Board of Health).

Daß bei einer solchen Gesetzgebung, neben der die Einzelgesetzgebung über die besonderen Wohnungsverhältnisse wie die Sewage Acts u. s. w. (s. unten), vielfache Wiederholungen vorkommen, und daher eine einigermaßen systematische Darstellung von Werth war, braucht nicht

erst gesagt zu werden. Geschichtlich bei Finklenburg S. 13 und öfter; bei Götel, Oeff. Gesundheitspflege eben so zerrissen wie in der englischen Gesetzgebung selbst (vgl. S. 54, 65, 71, 77 u. a. Orte; fast immer überragt von der Abfuhrfrage). Ein bedeutendes Fortschreiten ist dabei unverkennbar. Allein, wie schon früher bemerkt, liegt auch für diesen Theil der Gesundheitspolizei die Gefahr in der noch immer nicht endgültig geordneten Unabhängigkeit der örtlichen Behörde, auf welche auch in Beziehung auf die Baupolizei gilt, was Gneist über die Local Government Act sagt.

Frankreich. Während in Frankreich die Aufgaben und die Nothwendigkeit, namentlich der höheren sanitären Baupolizei zuerst und wohl am besten theoretisch untersucht sind, bleiben Gesetzgebung und Verwaltung dagegen sehr zurück; wesentlich wohl wegen des Mangels an Thätigkeit der Selbstverwaltung. Was schon Delamare über die Reinheit der Luft gesagt, blieb unbeachtet; eigentliche Baupläne erscheinen nirgend, obgleich Delamare vier höchst interessante Karten über die allmählige Entwicklung von Paris seinem großen Werke hinzufügte. Selbst nach der Revolution gilt der Grundsatz: der Maire hat die Baupolizei zu handhaben, und Commissions d'hygiène publique sind nur berathende Körper. Die allgemeinen Principien gewinnen nun auch hier erst Gestalt nach dem Auftreten der Cholera 1830. Die centrale Verwaltung beginnt die Sache in die Hand zu nehmen. Die bis dahin bestehenden Gesetze, welche mit 1790 beginnen, haben im Grunde nur noch die Sicherheitspolizei für Bau und Communication im Auge. Die einzige bedeutende Erscheinung ist die Gesetzgebung über die gewerblichen Anlagen. Dieselben waren früher, wie alles übrige jetzt noch, „abandonnés à la prudence des intendants." Erst das Decret vom 15. Oct. 1810 organisirte die Anlage im gesundheitspolizeilichen Sinne. (S. unten.)

Deutschland. Die deutsche Baupolizei liefert den Beweis, daß bei aller Entwicklung der Theorie doch erst entweder directe Gefahr oder die Dichtigkeit der Bevölkerung dieselbe zur praktischen Ausbildung bringen. Frank hat in seiner Medicinischen Polizei seinen großen Verdiensten noch das hinzugefügt, die sanitäre Baupolizei zuerst als Forderung aufgestellt zu haben. Seine und seiner Nachfolger (wie Hebenstreit S. 28, 29) Darstellungen blieben für die Gesetzgebung fast unbeachtet, selbst Berg schreibt nur Frank ab (II. B. III. 2. Hauptst. 3). Das geltende Recht war im ganzen vorigen Jahrhundert nur Sicherheitspolizei des Bauwesens, namentlich gegen Feuer. Das öffentliche Bauwesen hat sich unterdessen durch fachmännische technische Bildung im Baufache sehr gehoben. Die Anfänge sind jedoch schon früher vorhanden. Geschichte dieser Verordnungen bei Frank IV. I. 1; das Beste über

die Verbindung des sanitären mit dem sicherheitspolizeilichen Standpunkt bei Kopetz, Oesterr. Polizeirecht II. § 738 bis 748. Oesterreich hat schon seit Maria Theresia eine Menge einzelner Verordnungen, die seit Joseph II. zu den allgemeinen Bauordnungen für ganze Länder und Städte führen. Stubenrauch, Verwaltungsgesetzkunde § 230 mit Literatur. Spezielle, noch jetzt bestehende V.-O., Verunreinigung von Straßen, Schindergruben ꝛc., zahlreich bei Obentraut, Syst. Handbuch S. 185 ff. Mayerhofer a. a. O. II. S. 592 ff.

Preußen. Aufnahme der allg. Bestimmungen über die Straßen und ihren Bau schon in A. L.-R. I. 8; der ganze Theil der Verwaltung durchaus der Ortspolizei überlassen, übrigens umsichtig und klar. Plan für ein neues, allgemeines Gesetz seit 1866, s. Rönne, Staatsr. II. § 418. Dabei doch schon der wenn auch unbestimmte Gedanke eines sanitären Gesichtspunktes, der aber nicht weiter entwickelt, sondern den Selbstverwaltungen überlassen ist, „die Sanitätscommissionen haben die Polizeibehörden zu unterstützen.“ Allg. Reglem. v. 8. Aug. 1835, § 4. Vgl. Zander, Handbuch S. 1, 2. Kampf für das sanitäre Princip: Horn, Medicinalwesen I. 141—148. Von der Idee von Stadtbauplänen ist hier noch keine Rede. Ganz ähnlich der Standpunkt der Verwaltung in Bayern: Pözl, Verwaltungsrecht § 114, Verordnung vom 10. Mai 1853. Die bau- und sanitätspolizeiliche Besichtigung der Neubauten und der Ertheilung von Wohnungs-Consensen betreffend. Die hier enthaltenen Vorschriften werden dann im Polizeistrafgesetzbuch Art. 180—186 mit polizeilichen Strafen sanktionirt. Es gilt dabei als Grundsatz, daß bei jedem Neubau ein Plan vorgelegt und derselbe behördlich genehmigt werden muß; Abweichungen und Unvorsichtigkeiten werden bestraft; leitende sanitäre Principien fehlen und werden der Polizei überlassen. — Württemberg. Alte Bauordnung von 1655, zunächst gegen Feuersgefahr; die Verordnung vom 13. Mai 1837 hauptsächlich für die Verhältnisse der Wege und Straßen. Eine Beziehung auf sanitäre Fragen und Gefahren existirt nicht, und ist wohl einfach der zufälligen Anschauung der Behörden überlassen. (Roller, Polizeigesetz §§ 441, 715 ff.) Im Königreich Sachsen hat man sogar ausdrücklich von dem Princip der Wohnungs-Consense Umgang genommen. (Funke a. a. O. III. S. 268.)

Daß die Stadtbaupläne eine große, gerade bei der inneren Entwicklung der Städte stets wachsende Bedeutung haben, ist zwar im allgemeinen anerkannt; wir glauben aber leider constatiren zu müssen, daß in allen deutschen Ländern bei kleineren Städten dieselben sehr vernachlässigt werden, was auch von dem Satz unten gilt. Vgl. dazu besonders Geigel, Oeff. Gesundheitspflege a. a. O. S. 171 ff., „Ueber

Straßenwesen und Städtebau", ein Anfang die Baupläne auch der Städte in die „Stadthygiene" aufzunehmen.

II. Das Abfuhrwesen.

Unter dem Abfuhrwesen verstehen wir die Gesammtheit von Einrichtungen und Vorschriften, nach welchen aus den Wohnstätten, natürlich vor allem aus den Städten, alle Excremente und Abfälle regelmäßig und unter möglichst geringer Verunreinigung des Luftkreises entfernt werden. Die Wichtigkeit der Sache bedarf ebenso wenig einer Betonung als die Geltung des Gesetzes, daß diese Ordnungen in ihrem Werthe mit der Dichtigkeit der Bevölkerung steigen. Allein das Abfuhrwesen greift bei den Cloaken so tief in das Wohnungswesen und das Recht des einzelnen Hauses ein, daß es Jahrtausende hindurch sich bloß auf die Reinhaltung der Straßen, und damit auf das rein polizeiliche Gebiet beschränkt hat. Man kann sagen, daß dasselbe erst mit unserem Jahrhundert, und zwar wieder in Folge der Cholera, Gegenstand selbständiger Beachtung, dann aber auch einer gründlichen Untersuchung und großartiger Anstrengungen namentlich von Seiten der großen Städte geworden ist. Es ist dabei natürlich, daß die Ausführung, ja selbst die Anlage und das System des Abfuhrwesens der örtlichen Selbstverwaltung überlassen werden müssen. Die allgemeine Gesundheitspolizei kann nur die Gesichtspunkte bezeichnen, von denen aus sie ihrerseits das Abfuhrwesen zu betrachten hat. Diese resumiren sich in den Fragen: Was abgeführt werden muß, wie die Abführung einzurichten ist, um die Luft so wenig als möglich zu verderben, und wohin es abgeführt wird, um an dem Ablagerungsorte so wenig als möglich gefährdend zu wirken.

Was darnach zuerst das Object der Abfuhr betrifft, so muß zwischen trockenen und nassen Substanzen aus naheliegenden Gründen wohl unterschieden werden. Ueber die abzuführenden Objecte selbst entscheidet allein die Hygiene des Luftkreises.

Was dagegen das Mittel der Abfuhr betrifft, so ist bekanntlich das Abfuhrwesen gerade in dieser Beziehung zu sehr verschiedenen Systemen entwickelt und hat eine ganze Literatur erzeugt. Es ist nicht Sache der allgemeinen Sanitätspolizei, sich auf das Einzelne dabei einzulassen. Es muß genügen, die Hauptkategorien, um die es sich dabei handelt, einigermaßen klar vor Augen zu haben. Und zwar deßwegen, weil sich bei vorurtheilsfreier Betrachtung das Ergebniß aufdrängt, daß es erstlich kein absolut richtiges System gibt, sondern daß der Werth jedes Systems wesentlich von den örtlichen Verhältnissen, dem Niveau des Bodens und der Consistenz des Grundes abhängt, und

zweitens daß jedes System wieder ebenso wesentlich von der Möglichkeit der Verwerthung des abgeführten Unrathes bedingt wird, die an verschiedenen Orten als eine sehr verschiedene erscheint. Auf die Entscheidung über diese Mittel und Ziele der Abfuhr hat dann wieder die Ablagerung selbst einen ebenso entschiedenen Einfluß.

Denn die Ablagerung, die Bestimmung des Ortes wohin die Abfuhr geleitet werden soll — ist eine ganz andere, je nachdem dieselbe durch fließendes Wasser (Einleitung in die Flüsse) oder durch irgend welche Gefäße erfolgt, während sie bei trockener Abfuhr wiederum andere Forderungen stellt. Allen diesen Gründen gegenüber muß nun die Gesundheitspolizei ihren selbständigen Standpunkt nehmen, und bei dem vor der Hand endlosen Streit ist es von Werth, daß sie denselben mit möglichster Bestimmtheit und unbeirrt von allen anderen Gesichtspunkten aufstelle.

Es ergibt sich nämlich aus dem Obigen, daß das Abfuhrwesen nach den letzten beiden Gesichtspunkten theils eine vorwiegend technische, theils eine finanzielle Frage ist, und es ist bekannt, daß die letztere vielfach noch dadurch complicirt worden ist, daß man die landwirthschaftiche Verwerthung der Abfuhr mit hineingezogen hat. Die Gesundheitspflege hat mit beiden Gesichtspunkten an sich gar nichts zu thun. Ihr Gebiet, für welches sie lediglich aus der Wissenschaft der Hygiene ihre Grundlage zu entnehmen hat, besteht einzig und allein in der Forderung, daß die Abfuhr selbst so rasch, so regelmäßig und so abgeschlossen als möglich vor sich gehe, und daß die Ablagerungsorte auf die öffentliche Gesundheit keinen Einfluß durch den Verderb der Luft haben. Sie hat dabei technisch nur zu wissen, daß beides je nach den Oertlichkeiten sich sehr verschieden gestaltet und daher niemals ohne die genaueste Berücksichtigung derselben erledigt werden kann; sie hat finanziell nur zu verstehen, daß die Gränze des Erreichbaren durch das Maß der finanziellen Kräfte bestimmt wird. Und ihre Aufgabe ist es von diesem Standpunkte aus, nicht etwa selber ein Abfuhrsystem aufzustellen, sondern, daß solche technische und finanzielle Systeme von dem Standpunkte der Sanitätspolizei entworfen, und womöglich ausgeführt, aber ihrem rein sanitären Gutachten in Beziehung auf ihr Verhältniß zur Luft und eventuell zum Wasser unterworfen werde. Bei der Beachtung des letzteren tritt dann die Gesundheitspflege des Wasserwesens ein, sowohl die der Flüsse als die des Trinkwassers (s. unten). Weiter hat wenigstens die allgemeine Aufgabe des Abfuhrwesens nicht zu gehen.

Nur muß dieser ganze Abschnitt allerdings mit einer Bemerkung schließen. Wir müssen leider constatiren, daß auf dem Continente das

Abfuhrwesen der kleineren und mittleren Orte trotz seiner großen Wichtigkeit sehr wenig beachtet und sehr selten systematisch geordnet ist, und daß daher hier eine Gesetzgebung, der englischen ähnlich gegeben, und auch wirklich durchgeführt werde, was wiederum nur durch berufsmäßige Mitwirkung der Aerzte möglich werden wird! Wird hier das Deutsche Reichs-Gesundheitsamt helfen?

Trotz der vollen Erkenntniß von dem Werth der reinen Luft hat das vorige Jahrhundert das Abfuhrwesen gar nicht in seine medicinische Polizei aufgenommen, sondern dasselbe ganz der Ortspolizei überlassen. In der That hat auch hier Frankreich die Grundlage des Systemes, England eine durchgreifende, praktische Gesetzgebung und Verwaltungsordnung gegeben, während Deutschland die verschiedenen Canal- und Fasselsysteme theoretisch am genauesten untersucht, aber die Ausführung der örtlichen Polizei und Selbstverwaltung ohne allgemein gültige Ordnung überlassen hat. Wir können das letztere, so großartig es auch in einzelnen großen Städten durchgeführt ist — warum hat man für die kleinen keine Zusammenstellung versucht? — für kein Aequivalent, namentlich gegenüber England halten. Das System Frankreichs beruht auf der Unterscheidung der Unrathsgruben und der Abfuhr aus denselben. Die ersten (fosses d'aisance) schon durch Ord. 24. Sept. und 23. Oct. 1819 geordnet; genauere Bestimmungen in Ord. 5. Juni 1834: Principien a) Größe, so daß sie vier Arbeiter aufnehmen, b) obere Oeffnung vorgeschrieben, c) Verbot der viereckigen Form, d) wasserdichter Bau. Die Abfuhr selbst (le vidange) nur bei Nacht, strenge Ordnung über die Abfuhrunternehmer, Hauptgesetz 28. Juli 1837. M. F. Liges, Étude des différents systèmes, législation, jurisprudence. Paris 1834. Auszug bei Block, Dict. de l'adm. fr. v. vidange. — Die englische Gesetzgebung ist ziemlich erschöpfend dargestellt bei Götel, vgl. S. 59. Frühere Aufgaben der örtlichen Organe; dann 1848 geordnet durch die Nuisances Removal Act, der allgemeinen Aufsicht unterworfen durch die Public Health Act von 1848 und die Local Government Act von 1838. Selbständig ist hier das Canalisationssystem gesetzlich geregelt durch die Sewage Act; die Sewers haben schon frühzeitig das Abfuhrwesen durch die Canäle verwaltet; seit 1848 ist das Canalwesen zu einem bedeutsamen Theile des Gesundheitswesens dadurch geworden, daß drei große Principien durchgingen: erstlich: alle Canäle sind öffentliches Eigenthum, und das Canalwesen hat sogar das Recht auf Expropriation; zweitens: jedes Haus soll mit den großen Abzugscanälen

in Verbindung stehen; drittens: eventuell Aufnahme eines Darlehens für diese Zwecke; dazu kam dann die Sewage Utilisation Act (Gesetz über die Verwendung derselben) von 1865, nach welchem in jedem Kirchspiele, also auch auf dem Lande, eine Ortsbehörde, die Sewer Authority, für das Abfuhrwesen und die Verwerthung eingesetzt ward, mit dem Recht, Verträge bis auf 25 Jahre zu schließen, dabei eventuell Unterstützung der ärmeren Hausbesitzer. Ueber die Anwendung des Tonnensystems, s. Götel, S. 67 ff., dazu die Verhinderung des Abflusses aus den Canälen in die nächsten Flüsse; Commission von 1865 und Act von 1866 und 1867; Berieselungssysteme: Götel, ib., bis S. 82. Finklenburg, S. 65. Die Frage nach den örtlichen Verhältnissen finde ich nicht erörtert. — In der medicinischen Literatur ist die Abfuhrfrage übrigens keineswegs neu. Schon vor Frank hatte Frankreich eigene Arbeiten über die Fosses d'aisances und die vidange (1783 u. 1778); in der deutschen Literatur namentlich Hebenstreit, Lehrsätze, S. 33 ff. u. Literatur. Der praktische Erfolg war jedoch gering: die eigentliche Medicin, ja selbst die gerichtliche hielt sich fern (vgl. Haller und Henke), ebenso bei Isensee darüber nichts, alles reine Polizeiordnung. In der neueren Zeit sind alle einzelnen darauf bezüglichen Fragen, namentlich die Canalisation, Gegenstand eigener Arbeiten geworden. Am eingehendsten zusammengefaßt bei Geigel. Oeff. Gesundheitspflege a. a. O., in Verbindung mit dem Bauwesen überhaupt, S. 221. (Spezielle Volksgesnndheitspflege bis S. 305.) In Nowaks Lehrbuch der Hygiene 1880, eingehende Erörterung der betr. Fragen, S. 284 ff. Neuere Literatur über die Abfuhrsysteme: s. Pappenheim, Handb. der Sanit.-Polizei 1878, Ochwaldt, Canalisation und Berieselung 1877. Mittermaier, die öff. Gesundheitspflege in Städten und Dörfern 1875. Was die Gesetzgebung in Oesterreich betrifft, so ist sie eigentlich erst in neuester Zeit und zwar als Theil der Wohnungsordnungen geregelt; die Zusammenstellung aus den letzteren für die verschiedenen Länder bei Obentraut, Handb. S. 135; durchgehends nur Senkgrubenordnungen mit Anerkennung des Werthes und Wichtigkeit des Canalisationssystems. Preußen: dürftige Bestimmungen; Rönne, St.-Recht II., §. 411. Ebenso in Württemberg: Riecke, Medicinalwesen, S. 238.

III. Das Haus und der Wohnraum.

Soweit das Haus und in demselben die Wohnung nicht Bezug hat auf Straße und Abfuhr, ist es zu allen Zeiten so sehr als ein Gebiet des Privatrechts und Privatlebens angesehen, daß erst in

jüngerer Zeit überhaupt die Verwaltung sich darum gekümmert, und in dieser Sorge für das Haus bisher die Sanitätspflege fast gänzlich bei Seite gelassen hat. Es ist allerdings sehr zweifelhaft, wie weit das überhaupt der Fall sein kann; doch kann man wenigstens nicht bestreiten, daß die Gesundheitspflege berechtigt, ja verpflichtet sein soll, die Gränze für die Ausnützung des häuslichen Bauraumes für die Bewohnung da zu ziehen, wo diese Ausnützung als eine Gefährdung der Luftreinheit in der Wohnung erscheint. Wir müssen im allgemeinen sagen, daß das Bauwesen sich bisher um diesen doch so wichtigen Punkt wenig gekümmert hat; fast alle Bauordnungen (oder alle?) stehen an dem Punkte still, wo es sich um die sanitären Elemente gerade der bürgerlichen Wohnung handelt, und beschränken sich auf die zwei Punkte der Baupolizei: Sicherung gegen Einsturz und gegen Feuergefährlichkeit. Die darauf bezüglichen Bestimmungen stammen meist schon aus dem vorigen Jahrhundert, und die in vielen Staaten üblichen sog. „Wohnungsconsense“, Besichtigung nach vollendetem Bau mit Erlaubniß zur Benützung, haben eigentlich nur die Constatirung der Ausführung nach dem vorgelegten Plane zum Inhalt.

Nachdem nun aber das Miethwesen so entwickelt ist, theils durch die Größe der Häuser, die auf dem beständig steigenden Werth der Bauplätze beruht, theils durch die Bewegung der Anlagskapitalien, die wir hier nicht verfolgen können — daß die Einzelwohnungen ganz den Character des eigenen Hauses verloren haben, so muß die Gesundheitspolizei ihre Forderungen an die gegenwärtigen und künftigen Bauordnungen stellen, daß die Baupläne in Bezug auf ihre sanitäre Anordnung einer eigenen gesundheitlichen Prüfung und Bestätigung unterzogen werden, die mit derselben die Bedingung der Luftreinheit, die wieder auf dem Luftwechsel beruht, bei derselben festhalte, und damit wenigstens in der Zukunft auch einmal für die bürgerliche Miethwohnung geschehe, was bereits für die Unterrichtsörtlichkeiten und die gewerblichen Räume wenigstens bei verständigen Völkern geschehen ist! Zu dem Ende würden wir fordern, daß erstlich die Kellerwohnungen bis auf eine bestimmte Höhe über dem Straßenniveau liegen, zweitens, daß keine Schlafstelle ohne eine Minimalhöhe und ein zu öffnendes Fenster hergestellt, und drittens, daß Lage und Bau der Aborte im Hause strenge überwacht werden sollen. Hier wird der Mediciner dem Techniker ebenso große Dienste zu leisten haben, als umgekehrt.

Für das positive Recht müssen wir uns vor der Hand darauf beschränken, auf die Bauordnungen in den verschiedenen Staaten, wie wir sie bereits eben im wesentlichen angeführt haben, hinzuweisen. Die Forderungen der Medicinalpolizei, wie sie bei Frank und speziell bei Hebenstreit a. a. O. S. 34 und 35 auftreten, waren zu allgemein gehalten, um sich rechtlich formuliren zu lassen. Es ist bezeichnend, daß die gesundheitliche Ordnung der Wohnräume bisher selbst in England nur für die Arbeiterwohnungen und Gefängnisse gesetzlich geregelt ist. Nur die Nuisances Removal Act von 1858 und die Consolidation derselben durch die Sanitary Act von 1866 hat gegen die Ueberfüllung von Wohnhäusern einige nicht sehr tief greifende Bestimmungen, vgl. Finklenburg S. 67. Es scheint mir dabei, daß einzelne und örtliche Gesetzgebungen, wie in Deutschland zuletzt ebenso wenig nützen, als die einfache Ueberlassung der Sache an die örtliche Polizei, wie in Frankreich. Hier thäte eine, auf einer systematisch durchgeführten öffentlichen Vernehmung beruhende Reichsgesetzgebung noth!

IV. Die öffentlichen Plätze und die Hygieue der Erholung.

Auch hier ist es wohl überflüssig, im allgemeinen die gesundheitliche Nothwendigkeit der Erholung in freier Luft, welche gerade in den Städten nur durch die öffentlichen Plätze geboten werden kann, erst beweisen zu wollen. Aber vor allem darf man dabei auf Eines hinweisen. Gerade in den Städten ist die Arbeit so sehr an den Wohnungsraum angewiesen, daß diese öffentlichen Plätze mit einer möglichst erfrischenden Anordnung von Pflanzungen, Bäumen und anderen mit jedem Jahre mehr aus einem individuellen ein Bedürfniß der öffentlichen Gesundheit geworden sind. Wird auch der Wohlhabende sich dieser Erkenntniß auf die Dauer entziehen können? — Darum muß das gesundheitliche Wohnungswesen mit allem Nachdruck zu fordern beginnen, daß nicht bloß nach den früheren Gesichtspunkten allem Bauwesen ein Stadtplan überhaupt zu Grunde gelegt, sondern daß kein Stadtplan ohne ein wohldurchdachtes System von öffentlichen Erholungsplätzen genehmigt werden sollte. — Wenn die Lehre vom Gesundheitswesen die ihr gebührende Stelle einmal einnimmt, wird sie zeigen wie bedeutsam die Sache an sich ist; in unserer Gegenwart sehen wir nur die alte Thatsache, daß das Nächstliegende nur zu oft so unendlich fern liegt!

So viel wir sehen, hat nach Finklenburg nur England eine allgemeine Vorschrift über die Errichtung von öffentlichen Erholungsplätzen erlassen. Die großen Städte Europa's haben allerdings darin jetzt außerordentliches geleistet; in allen mittlern und kleinen ist auch diese Erholung dem Kapital überlassen, das sie sich selber schaffen kann. Das ist in unserer Zeit mehr als ein Mangel, es beginnt ein Fehler zu werden!

B. Das Nahrungswesen in der Gesundheitspflege.

Begriff und Princip. Die öffentlichen Nahrungsmittel.

Bei dem großen Umfang, den die Frage nach der gesundheitlichen Seite des Nahrungswesens gewonnen hat, und vor welcher andere Gebiete zum Theil in den Hintergrund treten, scheint es für unsere Aufgabe besonders nothwendig, die begriffliche Bestimmung des sanitären Nahrungswesens innerhalb der gesammten Gesundheitsverwaltung festzustellen, da es uns vor allem darauf ankommen muß, der Wissenschaft des Gesundheitswesens so viel als möglich ihre innere feste Ordnung zu geben.

Unter der Nahrung verstehen wir jede Substanz, welche der menschliche Organismus in sich aufnimmt und sie zu einem Theile seiner selbst nach physiologischen Gesetzen verbindet. Die allgemeine Gesundheitslehre oder Hygiene zeigt den Einfluß, den die Aufnahme dieser Substanzen in den Organismus für die Gesundheit hat, und entwickelt darnach die Thatsachen und Ursachen des gesunden oder schädlichen Nahrungsmittels. Mit diesen beiden Begriffen hat die Gesundheitspflege noch nichts zu thun. Ebenso wenig berührt es die Gesundheitspflege, ob und wie der Einzelne nach freiem Einflusse sich seine gesunde oder schädliche Nahrung wählt, und in Folge dessen gesund oder krank wird. Das Princip der individuellen Freiheit überläßt das alles der individuellen Selbstbestimmung und Verantwortlichkeit.

Die große Ordnung des Gesammtlebens aber erzeugt alsbald das erste Lebensprincip desselben, nach welchem jeder Einzelne von dem Anderen beständig in allen Lebensverhältnissen bestimmt und bedingt wird. Die wesentlichste Erscheinung dieses Lebensprincips ist diejenige, welche wir im allgemeinsten Sinne die Theilung der Arbeiten nennen. Ein großes Gebiet dieser Theilung der Arbeit erscheint wieder da, wo die Möglichkeit für den Einzelnen aufhört, sich durch eigene Thätigkeit diejenigen Bedingungen seines Lebens selber zu erzeugen, welche wir die Nahrungsmittel nennen. Sowie dies eintritt, wird das Nahrungsmittel Verkehrsgegenstand, und

damit ist die für den Einzelnen nicht mehr zu beseitigende Nothwendigkeit gegeben, diese Nahrungsmittel und mit ihnen den Einfluß, den sie auf die Gesundheit haben, aus dem Verkehre zu entnehmen. Das Nahrungsmittel ist zugleich mit seiner sanitären Gewalt Waare geworden. Als Waare kann man solche Nahrungsmittel, indem sie für den öffentlichen Gebrauch bestimmt sind, öffentliche Nahrungsmittel nennen. Damit empfangen sie einen festen verwaltungsrechtlichen Rechtsbegriff.

Als solche unterliegen sie den Gesetzen, welche über Produktion und Werth aller Waaren entscheiden. Alle Waare ist dazu da, um bei ihr Erwerb und Gewinn zu machen; also auch das Nahrungsmittel. Die Voraussetzung dafür ist, daß sie nach der Meinung des Käufers dem Zweck entspricht, um dessentwillen sie producirt wird. Das nun kann sie der Wahrheit nach thun, oder auch nur dem Scheine nach. Das letztere ist der Fall, wenn sie entweder durch natürliche Processe verdorben, oder durch künstliche Mittel im persönlichen Interesse gefälscht ist. Es scheint überflüssig, diese beiden Begriffe hier zu erörtern. Gewiß ist, daß der Käufer die Waare nicht kauft, wenn sie verdorben oder gefälscht ist; aber gewiß ist auch, daß das wirthschaftliche Interesse den Verkäufer stets anregen wird, den Verderb oder die Verfälschung zu verheimlichen. Denn da der Preis durch den Werth der Waare — also hier des Nahrungsmittels — der Werth aber durch die Brauchbarkeit derselben bestimmt wird, so wird, wenn die Waare verdorben oder gefälscht ist, dieselbe unverkäuflich und der Erwerb durch den Verkauf unerreichbar bleiben. Nun aber gehören die Nahrungsmittel zu denjenigen Waaren, nach denen das Bedürfniß ein absolutes ist, deren Brauchbarkeit und Werth aber mit ihrer Benutzung unnachweisbar verschwinden. Bei ihnen kann daher jenes Bedürfniß nicht wie bei anderen Waaren warten, und wird meist ihre Brauchbarkeit erst nach geschehener Konsumtion erkennen, ohne sie rechtlich nachweisen zu können. Demnach sind die Nahrungsmittel von entscheidendem Einfluß. Sowie sie daher zur Waare werden, hört die Fähigkeit für den Einzelnen mehr oder weniger auf, da er ihres Genusses nicht entbehren kann, sich gegen die Folgen desselben für seine Gesundheit zu schützen. Damit ist hier der Punkt gegeben, auf welchem die öffentliche Gewalt ihm diesen Schutz verleihen muß, den er sich selbst nicht mehr schaffen kann. Und jetzt nennen wir die Gesammtheit von Anordnungen und Anstalten, vermöge deren die öffentliche Gewalt als Verwaltungsorgan der öffentlichen Gesundheit die Einzelnen gegen den Erwerb und Genuß sowohl der verdorbenen als der gefälschten Nahrungsmittel im Verkehre sichert, die Gesundheitspolizei des Nahrungswesens, die wieder

in dem Sinne zur Gesundheitspflege wird, als aus den gesammten Nahrungsmitteln die Gesundheit selber entsteht.

Die Voraussetzung für diese Anordnungen und Thätigkeiten nun ist unzweifelhaft die Gewißheit darüber, ob und wann ein im Verkehr als Waare auftretendes Nahrungsmittel schädlich ist oder nicht. Die bloß sinnliche Gewißheit ist dabei nicht ausreichend. Je weiter das wirthschaftliche Interesse reicht, um durch Verheimlichung des Verderbs oder der Verfälschung den Absatz trotz seiner gesundheitlichen Folgen dennoch zu ermöglichen, desto nothwendiger wird eine wissenschaftliche Untersuchung über die gesundheitlichen Eigenschaften derselben. Diejenige Wissenschaft nun, welche diese Untersuchungen anstellen lehrt, nennen wir die Hygiene der Nahrungsmittel.

Es ist daher klar, daß diese Hygiene der Nahrungsmittel keineswegs als eine die Gesundheitspolizei oder erschöpfende Pflege der Nahrungsmittel betrachtet oder dieselbe ersetzen kann. Sie ist nur die Grundlage für das, was die letztere zu leisten hat. Sie umfaßt ihrem Begriffe nach alle Nahrungsmittel; ihr zweites eigentliches und praktisches Gebiet tritt für sie erst da ein, wo ihr Object, das Nahrungsmittel, eben zur Waare wird; und da wo sie diese Waare in ihren Folgen für die Gesundheit untersucht, wird sie zur öffentlichen Hygiene der Nahrungsmittel. Der weitere, rein wissenschaftliche Begriff derselben ist hier zu einem verwaltungsrechtlichen geworden.

Es würde gut sein, wenn diese Unterscheidung in den Lehrbüchern über die Hygiene recht festgehalten würde.

Denn erst wenn die öffentliche Hygiene sowohl im ganzen als im einzelnen festgesetzt hat, was bei den im öffentlichtn Verkehre erscheinenden Nahrungsmitteln Verderb oder Verfälschung ist, kann die verwaltungsrechtliche Arbeit der Gesundheitspflege beginnen.

Elemente des Systems des Gesundheitrechtes der öffentlichen Ernährungsmittel.

Auf den verschiedenen Momenten, welche auf diese Weise in der Natur des öffentlichen Nahrungsmittels liegen, hat sich nun ein System für das Recht desselben entwickelt, dessen Inhalt die Gesammtheit der Rechtsgrundsätze bildet, nach welchen die Gesundheitsverwaltung jene Sicherung der öffentlichen Gesundheit gegen den Verbrauch und die Folgen der verdorbenen und verfälschten Nahrungsmittel herstellt.

Das Recht der öffentlichen Nahrungsmittel im weitesten Sinn betrachtet das verdorbene und verfälschte Nahrungsmittel so gut wie das gesunde zuerst als einfache Waare. Damit fällt das Recht derselben zuerst unter die allgemeinen Grundsätze des Vertragsrechtes, und

die Rechtssätze von Irrthum, Eviction und Schadenersatz finden zunächst ihre vollständige Anwendung auf derselben. Das ist das bürgerliche Recht der Nahrungsmittel.

Da aber ein solches verdorbenes oder verfälschtes Nahrungsmittel eine unbezweifelte Gefahr enthält, welche weit über den wirthschaftlichen Verlust hinausgeht, während der Einzelne sich schwer oder gar nicht gegen dieselbe nach der Natur des Bedarfs und Verkehrs in dieser Art der Waare schützen und nicht einmal immer die Mittel behalten kann, um den Beweis der Benachtheiligung und Gefährdung nachträglich zu führen, so entsteht hier wie allen öffentlichen Gefährdungen das Recht der Polizei, die Sicherung des Verkehrs gegen solche Gefährdung durch Verbote, und bei wissentlicher oder unwissentlicher Uebertretung derselben durch Polizeistrafe und Einziehung der Waare herzustellen. Das ist das polizeiliche Gesundheitsrecht der Nahrungsmittel.

Da aber endlich mit Recht angenommen werden muß, daß dem regelmäßigen Verkäufer der verdorbenen und verfälschten Waare die Eigenschaften derselben bekannt sind, während der Käufer der Regel nach weder Zeit noch Fähigkeit hat, sie gehörig zu untersuchen und sich selber vor der Gefahr zu schützen, so wird der Verkauf damit zu einer Handlung, durch welche der Verkäufer, um einen ungerechten Vortheil auf Kosten des Lebens und der Gesundheit anderer mit Bewußtsein zu gewinnen, eine verbrecherische That begeht. Als solche unterliegt sie dem Strafrecht, fordert ein strafrechtliches Verfahren und die gesetzliche Anerkennung bestimmter Strafen, gleichviel ob man dabei die Abschreckung gegen den bloßen Versuch, der hier im Angebot und öffentlicher Ausstellung der Waare besteht, oder die Bestrafung eines vollendeten Verbrechens, das bereits mit dem vollzogenen Verkaufe vorhanden ist und unter Umständen bis zur fahrlässigen Tödtung gehen kann, zu erzielen beabsichtigt. Damit entsteht neben dem bürgerlichen und polizeilichen Recht das Strafrecht der Gesundheitspflege.

Auf diese Weise bildet sich das, was wir das Recht der Nahrungsmittel nennen müssen. Dieses Recht wird nun zum Rechtssystem, indem es die Objecte des Rechts in ihrer Besonderheit aufnimmt und sie selber wieder zu festen Rechtsbegriffen formulirt.

Will man nun dabei nicht um Worte streiten, so wird man auch hier sagen müssen, daß jede Eintheilung an ihren Gränzen Uebergänge hat, in denen die Abtheilungen ihren Inhalt vermengen. Wir glauben jedoch, uns begnügen zu können mit einer Definition, welche in ihrer

Grundlage wenigstens den Forderungen der Rechtswissenschaft entspricht, und ihr System in sich selber trägt.

Das was wir ein Ernährungsmittel nennen, umfaßt an sich alle Substanzen für die Ernährung, sofern sie durch menschliche Handlungen erzeugt und daher auch verdorben und verfälscht werden könne, während das Unbegränzte wie Luft und Licht nicht als Substanzen Objecte des Rechts sind.

Das was wir auf diese Weise als die Ernährungsmittel im allgemeinen bezeichnen, enthält drei Hauptarten, welche dadurch entstehen, daß jede Art derselben oder jede große Bedingung aller Gesundheitspflege sich in anderer Weise zum Verderben und zur Verfälschung verhält, und daher auch ein wesentlich anderes Recht für die Gesundheitspflege erzeugt. Die erste Art ist das Wasser, die zweite ist die Gesammtheit der eigentlichen Nahrungsmittel, welche wieder in Speisen, Getränke und Gewürze zerfallen; die dritte Art umfassen wir am besten mit dem Namen der Hauswirthschaft, welche im Sinne der Gesundheitspflege alle Bedingungen für die persönlichen Bedürfnisse bedeutet, die nicht in den menschlichen Organismus aufgenommen werden.

Da nun jede dieser drei Arten in verschiedener Weise der Gesundheit theils durch Verderben, theils durch Verfälschen gefährlich werden kann, so hat auch jede derselben wieder ihre besondere Polizei und ihre besondere Gesetzgebung, an welche ihr Rechtssystem sich anschließt. Gemeinsam ist ihnen eigentlich nur das bürgerliche Recht und die allgemeinen strafrechtlichen Gesichtspunkte, die wir angedeutet. Auf dieser Grundlage hat sich nun ihre Geschichte entwickelt, die wir der Darstellung des heutigen Rechts zum Grunde legen müssen.

Die Elemente der Geschichte des Rechts der Ernährungsmittel. Die heutige Aufgabe.

Erste Epoche. Die Marktpolizei.

Faßt man, wie es hier geschehen muß, diese Geschichte zunächst als ein Ganzes für alle Arten der Ernährungsmittel auf, so ist sie im Anschlusse an die des Gesundheitswesens, von der sie einen so wesentlichen Theil bildet, eine ziemlich einfache. Ihren Reichthum entfaltet sie erst, wenn man zu der Geschichte der einzelnen Arten übergeht.

Man kann in derselben drei Hauptepochen unterscheiden, die sich in der Weise zu einander verhalten, daß jede folgende die andere nicht etwa aufhebt, sondern vielmehr ganz in sich aufnimmt, so daß wir, wie es ganz naturgemäß ist, in unserer gegenwärtigen Gesundheitspflege alle

Die große Grundform der gewerblichen Selbstverwaltung, die sich innerhalb der örtlichen der Gemeinde in Stadt und Land ausgebildet hatte, war die Zunft. Ehre und Interesse vereinigten sich in derselben, eine gewisse Solidarität in der Verantwortlichkeit für gute und ächte Waare zum Princip zu machen. Dies vollzog sich durch die Zunftordnungen, welche zum Theil auch Productionsordnungen waren, und in dieser Beziehung die Gewähr für Aechtheit und Brauchbarkeit in allen Erzeugnissen herstellten, und damit auch für die Nahrungsmittel im weitesten Sinne das erste Selbstverwaltungsorgan der Gesundheitspflege bildeten. Die Zunft führte die Oberaufsicht über die einzelne Production; der Werth der Artikel war damit wenigstens zum Theil Sache der Zunft, und es würde großen Werth haben, die Zunftordnungen, namentlich der Bäcker und Fleischhauer und gewisser Kaufmanns-Innungen in dieser Hinsicht durchzugehen.

Nun aber gab es eine Reihe von Productionen von Nahrungsmitteln, welche gar keiner Zunft- oder Innungsordnung angehörten. Dahin gehörten erstlich die Müller, zweitens die Weinbauer und Händler. Dennoch war gerade hier die Verfälschung am leichtesten und am verderblichsten. Hier reichte daher weder die gewerbliche noch die örtliche Selbstverwaltung, weder die Zunft noch die Gemeinde aus, und so wie dieser Handel und Verkehr sich entwickelten, sehen wir auch die Verfälschung in hohem Grade auftreten. Auf diesem Punkte konnte mithin nur die staatliche Gewalt eingreifen. Und sie that es schon früh. Allein anfangs nach dem obigen nur auf einzelnen und wenigen Gebieten, namentlich bei Mehl und Getränken; daher die Verordnungen über Müllerei und über Weinfälschung, mit denen schon seit dem fünfzehnten Jahrhundert die staatliche Polizei auftritt. Das aber war der Anfang einer ganz neuen Bewegung, von welcher die Gesundheitspolizei selbst nur einen Theil bildet.

Denn während die neue staatliche Gewalt sich formell entwickelt, erfüllt die neue Wissenschaft vom Staate sie mit jenem Geiste, der seinen eudämonistischen Character in dem Princip der Wohlfahrtspolizei, und seine Bethätigung in der Bevormundung der allerdings rohen Bevölkerung empfängt. Diese Wohlfahrtspolizei ordnet sich alles unter, und bald ebenso wohl auch hier die Zunftordnung als die Städteordnung. Sie beginnt vielmehr allmählig mit ihrem Verordnungswesen die ganze Function des Gesammtlebens in sich aufzunehmen. Jetzt erst entsteht das eigentliche Polizeiwesen für alle Dinge, also auch für die Gesundheitspflege. Man kann sie für die letztere ganz wohl in drei Hauptpunkten zusammenfassen. Zuerst übernimmt die staatliche Polizei die entscheidende Oberaufsicht über allen Verkehr, also auch über den

mit den Mitteln der Ernährung, und beginnt damit, alle alten Zunftordnungen langsam bei Seite zu schieben und ihre Verordnungen an ihre Stelle zu setzen. Dann stellt sie ein, wenn auch noch rohes Strafrecht für alle Arten der Verfälschung auf; da sie aber diese Strafen als Polizeistrafen betrachtet, so übergibt sich auch Verfahren und Entscheidung über jene Gesundheitsverbrechen, soweit sie gegen die ganze Gemeinschaft und nicht gegen die Person des Einzelnen gehen, der Gerichtsbarkeit der Polizei. Endlich unterwirft sie sich rücksichtslos die Statuten aller Zünfte und Innungen, bricht durch das Concessionswesen für die gewerbliche Thätigkeit ganz neue Bahnen die an keine Zunftbeschränkungen mehr gebunden sind, und erhebt sich dadurch zu derjenigen Gestalt der Staatsverwaltung, welche wir bereits oben als die Wohlfahrtspolizei im Unterschiede von der Sicherheitspolizei bezeichnet haben. Die staatliche Polizei wird dadurch auch für die Gesundheitspflege der Ernährungsmittel zur Wohlfahrtspolizei der öffentlichen Gesundheit, deren Organ das entstehende höchste Verwaltungsamt des gesammten Gesundheitswesens, die obersten Medicinalbehörden der Verwaltung sind.

Diese, in ihrer Idee großartige, in ihrer Verwirklichung aber höchst einseitige Auffassung der Staatsaufgaben geht nun auch in der Gesundheitspflege im vorigen Jahrhundert zu dem über, was wir die polizeiliche Bevormundung des Einzelnen nennen müssen. Das war die Zeit, wo die Gebote- und Verbote über Nahrungsmittel, über Unmäßigkeit, über das Verhalten der Schwangeren, über die Behandlung von Neugeborenen, über Trinken, Rauchen, Kleidungsstücke, Kochgeschirre und hundert andere Dinge entstanden, die jetzt meistens nur noch von historischem Werth sind. Allein die unparteiische Geschichte muß gestehen, daß wenn sie nicht viel nützten, sie wenigstens nie geschadet haben; im Gegentheil sind viele dieser Verordnungen dauernd in unser Jahrhundert, namentlich in der Form jener Instructionen für Aerzte und Beamtete übergegangen, die noch jetzt in Oesterreich und Preußen gelten, und denen das übrige Europa nichts ähnliches in jener Zeit an die Seite zu stellen hatte.

So war es der Character dieser zweiten Epoche, gerade auf dem Gebiete des Nahrungswesens aus der rein negativen Staatspolizei die großen Grundlagen der Gesundheitsverwaltung herauszubilden, welche freilich erst nach der Cholera, seit der Mitte unseres Jahrhunderts sich zu einem großartigen Ganzen entwickelt. Diese Verwaltung des Nahrungswesens ist es, welche die dritte Epoche bildet. Auch sie ist wieder keine in sich einfache.

Dritte Epoche. Die Gesundheitsverwaltung der Ernährungsmittel. Das hygienische Strafrecht. Die Hygiene der Ernährung.

Die dritte Epoche gehört unserer Zeit. Aber es ist das unsterbliche Verdienst Franks, gerade das Nahrungswesen zum Schwerpunkt der medicinischen Polizei gemacht zu haben. Sein Werk ist wenigstens in den ersten vier Bänden vorzugsweise die Wissenschaft des Nahrungswesens als Grundlage der Gesundheit. Das ist es, und nicht ein gewöhnlicher Definitionshader, womit er die medicinische Polizei von der gerichtlichen Medicin losriß. Von da an beginnt nun eine Epoche, die Epoche der chemischen und mikroskopischen Hygiene, die wir oben bezeichnet haben. Die Hygiene des Nahrungswesens wird zur Grundlage der praktischen Gesundheitsverwaltung und wird es bleiben. Das ist das erste Moment in dieser dritten Epoche.

Das zweite Moment bestand und besteht nun darin, daß während in der gerichtlichen Medicin die Arzneiwissenschaft die Dienerin der Rechtspflege war und ist, jetzt diese Rechtspflege zur Dienerin des Gesundheitswesens wird. Die Strafrechtsbildung unseres Jahrhunderts, sonst eben weder besonders neu an Ideen noch an Kategorien, ward doch gezwungen, wenn auch nicht den formalen Begriff so doch die Thatsache eines Vergehens und Verbrechens gegen die öffentliche Gesundheit aufzunehmen und somit die Gesundheitspflege unter den Schutz der Staatsgesetzgebung zu stellen. Zwar wußte und weiß sich auch jetzt noch die gerichtliche Medicin nicht recht in das Verhältniß zum Polizei- und Strafrecht der Gesundheitspflege zu finden, wie die Arbeiten von Caspar und Hoffmann zeigen, aber schon beginnt sich das alte Verhältniß umzukehren, und ein großer Fortschritt wird gethan sein, wenn unsere Criminalisten beginnen werden, die Kategorien von Betrug und Fälschung auf das Gesundheitswesen anzuwenden. Alsdann wird es so kommen, wie es kommen muß; der Mediciner wird in der gerichtlichen Medicin Jurisprudenz, und der Jurist in dem Gesundheitsrecht Medicin verstehen lernen, und die Staatswissenschaft wird zwei Gebiete zugleich gewonnen haben.

Daran schließt sich nun das noch ganz unentwickelte dritte Element dieser Epoche, die regelmäßige Aufstellung und Benützung von hygienischen, für den Dienst des Publikums eingerichteten Untersuchungsanstalten — Laboratorien — für die Fragen ob und wie weit gegebene Nahrungsmittel thatsächlich verdorben sind. Erst England hat dafür wirklich etwas geleistet; wir folgen ja auf allen anderen Gebieten des Gesundheitswesens dem englischen Vorbilde mit so gutem Recht; wie lange soll es dauern bis wir dasselbe auch hierin erreichen?

Dies nun ist der allgemeine Entwicklungsgang eines der entscheidenden Gebiete des Gesundheitswesens; und nun kommt es darauf an, für jeden einzelnen seiner großen Theile Geschichte und Gesetzgebung im einzelnen zu verfolgen. Wir erklären gleich, daß wir unsererseits nicht weiter gelangen können, als dafür die Eintheilung und etwa einige leitende Thatsachen und Gesichtspunkte zu geben. Mögen bald berufene Kräfte hier vollenden, was in gewissen Theilen bereits mit allem Ernste begonnen ward.

Die Bezeichnung der „deutschen Epoche" in der Geschichte des gesammten Gesundheitswesens, die wir früher schon aufgestellt, gilt wesentlich der eigentlichen Nahrungspolizei, während die französische Staatsgewalt von Anfang an einen andern Standpunkt einnimmt, und England erst in diesem Jahrhundert auftritt. Die Schwierigkeit das ganze Gebiet zu verfolgen besteht wesentlich darin, nicht bei dem Einzelnen stehen zu bleiben das besonderer Bearbeitung bedarf, und dann darin, die Verbindung der Grundsätze der Hygiene mit dem Inhalte des positiven Rechts beständig festzuhalten. Vortrefflich: Geigel, Oeff. Gesundheitspflege (Ziemssens Handb. B. I. 1874) S. 71 ff. (Aetiologie der Störungen der Gesundheit.) Die historischen Grundzüge der Vergleichung sind im wesentlichen folgende:

Die Marktpolizei gehört der ganzen Welt. Die Untersuchungen des R. Rechtes haben uns jedoch noch nicht ergeben, ob die ädilitischen Edicte sich bloß auf Klagen aus dem Marktverkehr oder auch auf die Gesundheitsgefährdungen bezogen. Jedenfalls zeigen auch sie, daß alle Gesundheitspflege von den Städten ausging, während die Krankenpflege von ihnen unabhängig entsteht. Damit beginnt eigentlich die germanische Geschichte der ersteren. Die leider noch unzusammenhängenden historischen Angaben theils bei Frank, den man unbedingt als den Vater auch der Geschichte des Gesundheitswesens anerkennen muß, theils bei Berg, der jedoch nur bis zum Westphäl. Frieden in seinen Angaben zurückgeht, theils bei Lammert in seiner so werthvollen, aber örtlich und bei Löbner (hat Lammert Löbner, 1880 und 1878, nicht gekannt?) in seiner sachlich begränzten Arbeit (s. unten) zeigen uns, daß in der That schon seit dem dreizehnten Jahrhundert in vielen Theilen Deutschlands das landesherrliche Verordnungswesen in die Polizei der Nahrungsmittel sehr energisch und vielseitig hineingreift und zwar ohne sich viel um Zunft und Innungswesen zu kümmern. Wir führen einige Beispiele dafür unten an. Mit dem sechzehnten Jahrhundert breiten sich diese Verordnungen nicht nur allmählig über das

ganze Ernährungswesen aus, sondern jetzt beginnen auch jene, allerdings durch die damaligen Zustände nur zu sehr erklärlichen Unmäßigkeitsverordnungen aller Art gegen Trinken, Gastmähler, Kleidertrachten u. s. w., die zuerst in den einzelnen Gebieten entstehen, in dem R.-A. 1530 zum Reichsgesetze werden, von da im siebzehnten Jahrhundert fast allenthalben auftreten und sich im achtzehnten Jahrhundert forterhalten, die aber allerdings noch mehr der Sitten- als der Gesundheitsgeschichte angehören. So gibt es schon 1482 in Kursachsen Aufwandsgesetze; Ritterorden gegen das Trinken 1517; Verbote des Tabakrauchens 1652. Frank hat mit seiner Darstellung und Sammlung hier zuerst das Interesse erweckt; vgl. Medic. Polizei, besonders III. 3. und öfter. Löbner hat viele neue polizeiliche Verordnungen namentlich über die eigentlichen Nahrungsmittel, theils auch aus dem fünfzehnten Jahrhundert hinzugefügt (Gesetzgebung des alten und neuen deutschen Reiches über Verfälschung der Nahrungsmittel 1878). Sehr reich für den Süden des Reiches Lammert, Geschichte des bürgerlichen Lebens und der öffentlichen Gesundheitspflege 1880, vorzugsweise an örtlichen Verordnungen. Was von allen diesen Dingen in Oesterreich sich im siebzehnten Jahrhundert gebildet und im achtzehnten erhalten hat, in correcter Angabe bei Kopetz, Polizei-Gesetze II. 654—663. Ein Theil davon führt sein Scheinleben noch fort in Stubenrauch, Verw. Gesetzkunde II., § 264 ff. Mit dem Sanitäts-Normativ von 1770 verschwindet dort die Unmäßigkeitspolizei: die Wohlfahrtspolizei erhält sich in den Instructionen und in einzelnen ganz verständigen Verordnungen; Obentraut hat sich die Frage nicht gestellt, was davon noch gültig sein mag. — Für Preußen sind Rönne, Horn und namentlich Ehrhardt die Quellen. Wir gestehen, über die Geschichte dieses Gebietes aus den andern Staaten nichts zu wissen. Nur das scheint ganz allgemein, daß das ganze Wasserwesen mit sehr wenig rein polizeilichen Ausnahmen gar nicht beachtet worden ist. Ueber die Ordnung im einzelnen unten.

Einen ganz andern Character hat das Sanitätswesen bis zum Ende des vorigen Jahrhunderts in Frankreich. Hier gibt es eine Quelle die in ihrer Art geradezu unvergleichlich ist. Es ist Delamares großes Werk de la Police von 1729 in vier Fol.-Bänden. Von diesen beschäftigen sich nicht weniger als drei mit der Polizei der Nahrungsmittel (Vivres). Seine Darstellung beginnt mit Louis le Jeune und der Lebensmittelpolizei von Paris, und behandelt dann nicht allein die Handels- und Productionspolizei derselben, mit genauer Angabe seiner Quellen im allgemeinen, sondern er geht so weit, jede Art der Lebensmittel — so z. B. jede Art der Fische, des Wildprets, der Getränke,

ja des Heues und Hafers — in ihrer Substanz und sogar in ihrer ganz speziellen Bereitungsweise genau zu beschreiben, und alle auf den Verkehr und Verkauf derselben bezüglichen Erlasse und Gesetze genau und wörtlich mitzutheilen, was eben seiner Arbeit ihre große Ausdehnung gibt. Seine Grundauffassungen sind höchst gesund (s. oben) und allenthalben geht er auf die Geschichte der alten Welt zurück. Es ist durch seinen reichhaltigen Stoff geradezu unschätzbar, freilich sehr stark clerical, und vielleicht deßhalb zum Theil fast vergessen. Für die Polizei der Nahrungsmittel aber bedeutet jene große Arbeit zweierlei: Einerseits zeigt sie uns, wie bis zur Zeit des fünfzehnten Jahrhunderts die Zünfte und Innungen (métiers et jurandes) die eigentliche Polizei über die Productionen hatten, und daher ist seine Sammlung vorzugsweise eine Quelle für das alte Zunftrecht der Gewerbe, so daß es ihm selbst eigentlich weit mehr um das Gewerbe-, als um das Gesundheitsrecht zu thun ist; anderseits aber beweist Delamare fast auf jeder Seite, daß und wie Königliche Polizei die Selbstverwaltungspolizei sich theils durch Aenderung der Statuten, theils durch ganz selbständige Verordnungen unterwirft, und zwar nach den damaligen Rechtszuständen des in seinen Parlamentscompetenzen aufgelösten Frankreichs meistens in höchsten Entscheidungen und Beschlüssen, so daß das Ganze zuletzt mehr eine Jurisprudence als eine Police de la Médicine ist. Man wird, wie die Mangelhaftigkeit von Desmaze zeigt, ohne ihn keine brauchbare Geschichte der Medicinalpolizei oder médecine légale in Frankreich schreiben können; nur die unhistorische Richtung der französischen Fachliteratur hat ein solches Werk vergessen lassen können. Allerdings verschwindet die practische Bedeutung desselben vollständig mit der Revolution, und hier beginnt eine ganz neue Gesetzgebung. Das große Gesetz vom 16.—24. August 1790 nahm nämlich allen alten örtlichen Behörden die ganze Polizei, und damit auch die der Nahrungsmittel, und übergab sie den Maires; natürlich geschah jetzt gar nichts für dieselbe. Der erste Schritt zum Besseren war dann die Anerkennung der Fälschung der Nahrungsmittel mit Strafe im Code pénal a. 423, dem Vater des ganzen Gesundheitsstrafrechts gegenüber dem Gesundheitspolizeirecht, ohne daß doch feste sanitäre Begriffe vorlagen, bis das Gesetz vom 27. März 1831 als Auslegung des A. 423 ein förmliches System dieses Strafrechts aufstellte, nachdem die Wissenschaft der Hygiène publique dafür gleichsam die Substanz gegeben. Dieser strafrechtliche Standpunkt ist in Frankreich noch jetzt der vorwiegende, hat aber den großen Vorzug gehabt, der Polizei ihre gesetzliche Grundlage zu geben. S. **Block**, Dict. de l'adm. v. Subsistances. (Vollständig in dem deutschen Reichsgesetzentwurf S. 117 f. unten.) Hand in Hand

mit dieser Gesetzgebung geht dann die hygienische Wissenschaft, und zwar in der Weise, daß sie jeden einzelnen Artikel der Ernährung für sich chemisch und mikroskopisch untersucht; an der Spitze dieser Richtung steht Tardieu, während Trébüchet zugleich die médecine légale in der Wörterbuchsform vertritt. In diese Epoche der Strafgesetzgebung tritt fast gleichzeitig Mitteleuropa hinein, indem es erkennt, daß die alten Formen der einzelnen Polizeiverordnungen nicht mehr genügen.

Die preußische Gesetzgebung hat auf derselben Grundlage im Strafgesetzbuch (1851) § 304 die Strafe für wissentliche Beimischung gefährlicher Substanzen, von der Strafe des Betruges (§ 241) und der Feilhaltung verdorbener Nahrungsmittel geschieden, ganz ähnlich wie Frankreich, aber weniger sachlich und ausführlich und dazu noch mit Gesetz vom 11. März 1850 die Polizei den Ortspolizeibehörden überwiesen (Horn, Medicinalwesen I. S. 107, 108. Rönne, Strafrecht II. 361). In ähnlicher Weise hat die bayrische Gesetzgebung im neuen Polizeistrafgesetzbuch den gesundheitsgefährlichen Verkehr mit „ekelhaften(?), verdorbenen oder schädlichen Nahrungsmitteln" bestraft (Art. 132) und die Uebertretung der ortspolizeilichen Vorschriften über den „angeordneten Beschein" mit Bußen belegt (Art. 131). — In Württemberg: Strafe des Strafgesetzbuchs für wissentliche Fälschung (Art. 270), und polizeiliche Strafe für Unvorsichtigkeit und Fahrlässigkeit nach dem Polizeistrafgesetzbuch (Art. 41), nebst einer Reihe von einzelnen Polizeiverordnungen bei Roller, Polizeirecht §§ 141—156. Königreich Sachsen: die polizeilichen Verordnungen aus dem vorigen Jahrhundert gelten noch jetzt zum Theil bei Fleisch und Brod (Funke, Polizeigesetze des Königreichs Sachsen III. S. 234—257). Baden: Polizeistrafgesetzb. § 93 ff.

Der Verschiedenheit und Mangelhaftigkeit dieser einzelnen Strafgesetzgebungen trat nun die Reichsgesetzgebung entgegen, und aus dem Reichsgesundheitsamt ging der „Entwurf eines Gesetzes betreffend den Verkehr mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen" hervor, dessen Motive wir als eine geradezu mustergültige Zusammenstellung und Verarbeitung alles desjenigen erkennen müssen, was bisher die Hygiene über alle einzelne Ernährungsmittel geleistet hat. Das Ganze erscheint als ein durch die hygienische Wissenschaft motivirtes Strafrecht. Im Anschluß enthält diese treffliche Arbeit eine Zusammenstellung der gesammten strafrechtlichen Ernährungsgesetzgebung Europa's, so daß uns hier nichts hinzuzufügen bleibt, namentlich da die „Darstellung des Englischen Rechts" von S. 149 an die ganze Geschichte der englischen Gesetze nebst dem Texte der Adulteration of Foods Acts von 1875 S. 126 ff. enthält. Man kann daneben noch die Angaben von Finklenburg und Götel vergleichen, die aber natürlich nur sehr kurz

sind. Speziell aber machen wir auf die Bestimmungen betreffs der öffentlichen Untersuchungen der Acte von 1875 (Entw. S. 173) aufmerksam, die vorzüglicher Beachtung werth sind. Die Public Health Act v. 10. Aug. 1872 gab den Sanitary Districts das Recht, Ernennung und Entlassung von Analytikern der Nahrungsmitteln vorzunehmen: Finklenburg S. 111. Wie weit das gediehen ist, können wir nicht sagen.

Die folgenden Aufstellungen haben darnach nur die Aufgabe, womöglich die Grundlage einer systematischen Ordnung des bestehenden Stoffes zu geben.

System des gesundheitlichen Nahrungswesens.

I. Das Wasserwesen.

Auffassung des Wasserwesens bei den Römern zunächst nur vom privatrechtlichen Standpunkt, Literatur und Grundlagen. Wie weit sich daneben das verwaltungsrechtliche Wasserwesen ausgebildet hat, vgl. Stein, Handb. der Verwaltungslehre S. 321 ff. Daneben die großen Wasserleitungen, von deren Entstehung, Kosten, Verwahrung und Verwaltung zunächst für die römische Zeit wir so gut als gar nichts wissen. — Mittelalter: Grundlage ist in tiefem Unterschiede von der großen römischen Zeit der Einzelbrunnen, anfänglich ohne alles Recht und Aufsicht. Dann entstehen die Stadtbrunnen, jedoch meist nur in den großen Städten. Erst im achtzehnten Jahrhundert wird der gesundheitliche Werth des Trinkwassers begriffen; s. oben Delamare (bei F. Fidelis, Bohn ꝛc. noch keine Spur davon). Nun entsteht die Brunnenpolizei mit strengen örtlichen Strafbestimmungen. Daran schließt sich der polizeiliche Schutz der fließenden Wasser, aber höchst ungenügend. S. z. B. Rönne, Staatsr. II. § 411; Riecke S. 226. Für Oesterreich steht das ganze Brunnenwesen unter den Bauordnungen der einzelnen Länder, ohne sanitäre Vorschriften und Vorsichten. Obentraut S. 142; jedoch eine „Belehrung“ an die Gemeinden zur Anlegung von Wasserleitungen schon 1830 und 1839, ib. S. 151. Später ist nichts verordnet, aber allerdings in den großen Städten viel gethan (Wien). Das Trinkwasser wird in Deutschland schon Mitte vorigen Jahrhunderts Gegenstand vielfacher Abhandlungen: Bergmann, de analysi aquarum, in dessen Opusculis I.; Brunnenrecht: Friesen, de Jure fontium 1711; theoretisch klar und richtig: Hebenstreit S. 56 ff. Die reine deutsche

Hygiene hat das Wasser vom hygienischen Standpunkte so gründlich untersucht, daß wir hier im einzelnen nicht zu folgen vermögen. Im ganzen zusammengefaßt bei Geigel, Oeff. Ges.-Pflege (Ziemssens Handb. B. I), Trinkwasserw. S. 305 ff. Wir gestehen dabei, vom Trinkwasserrecht Deutschlands so gut als gar nichts zu wissen; nur das scheint festzustehen, daß die wissenschaftliche Hygiene viel besser ist als das Trinkwasser. Wie lange sollen wir darin hinter England zurückbleiben? — In Frankreich besteht gleichfalls über das Wasser als Nahrungsmittel gar kein selbständiges Gesetz; der Maire hat wieder die Oberaufsicht, ohne besondere Vorschriften; die Wasserleitungen auch hier Angelegenheiten der großen Städte. — England dagegen, das früher nicht einmal eine eigentliche Polizei des Wassers gehabt hat, hat sich seit der Cholera eine systematische Wasserrechtsordnung ausgebildet, von der wir nur bedauern, daß Götel nicht mehr Rücksicht auf dieselbe genommen und Finklenburg sie nicht spezieller geordnet hat; vielleicht daß man dadurch für Deutschland einen günstigen Einfluß erreicht hätte! Früheres Recht: Die Verunreinigung des Trinkwassers als Nuisance betrachtet und dem Ortsvorstand überlassen; dann 1848 unter die gesundheitliche Oberaufsicht (statt der bloß polizeilichen auf dem Continent) des Inspector of nuisances gestellt; dann das entscheidende Princip der Local Government Act von 1858, großartig im Grundgedanken und Durchführung. Darnach (§ 51 u. ff.) hat jede Localbehörde (Local government Board als Gesundheitsbehörde), wo eine gute Wasserversorgung fehlt, dieselbe neu anzulegen, eventuell mit Unterstützung des Staates; ist eine solche da, darf sie sie ankaufen; die Hausbesitzer können zur Entgegennahme des normalen Wasserbedarfs zur niedrigsten Taxe gezwungen werden! Dazu die Waterworks Clauses Act zum Schutze der Flüsse gegen Verunreinigung, und die Untersuchungen (Reports), veröffentlich von dem Med. Departm. des Privy Council von 1866, bei Finklenburg S. 191, auf die wir speziell hinweisen, nebst den zum Theil sich daran anschließenden Bestimmungen der Sanitary Act 1872 und die große Idee der Loc. Governm. Board Act 1871, worauf sich „unsere Sanitätsdistricte zum Verbande behufs einer guten Wasserversorgung vereinigen können" nebst Expropriationsrecht für diese Zwecke, und Genehmigung von Anleihen dazu! Haben die trefflichen Untersuchungen der Wissenschaft des Wassers seit Pettenkofer denn nicht die Gewalt über das „Volk der Gelehrten", etwas Aehnliches hervorzurufen?

II. Die Nahrungsmittel und die neue gerichtliche Medicin derselben.

Rechtsprincip der Nahrungsmittelpolizei.

Wir glauben für die systematische Behandlung den Unterschied zwischen Speisen, Getränken und Gewürzen allerdings festhalten und denselben weiter entwickeln zu sollen. In der That aber läßt es sich nicht mehr verkennen, daß mit der Aufstellung der von uns bezeichneten allgemeinen Strafgesetzgebung die ganze Summe von Polizeiverordnungen und Maßnahmen, welche gegen die verdorbenen und verfälschten einzelnen Nahrungsmittel erlassen worden sind und örtlich zum Theil noch bestehen, fast nur noch historischen Werth haben. Denn durch die naturgemäße Entwicklung des Gesundheitsstrafrechts, wie dasselbe sich namentlich in der citirten Reichsgesetzgebung gestaltet, hat sich das ganze Verhältniß umgekehrt, und es ist von großem historischem Werthe, sich dasselbe in seiner tiefen Wandelung zu vergegenwärtigen. Während bis auf die neuere Zeit die Verordnungen über die Nahrungsmittelpolizei die Hygiene — das wissenschaftliche Verständniß ihres gesundheitlichen Bedenkens — in allen einzelnen Punkten haben ersetzen müssen, ersetzt jetzt die für diese einzelnen Fragen entscheidende chemische und mikroskopische Hygiene die einzelnen Verordnungen über die Polizei der Nahrungsmittel. Die allgemeinen Gesetze treten damit an die Stelle des örtlichen Verordnungswesens und die theoretische Hygiene wird in den Motiven der Gesetze zur praktischen. Das Strafrecht aber, das hier mit dem Verderb und der Verfälschung der Waare verbunden ist, zieht jetzt die wissenschaftliche Hygiene als sachverständiges Beweismittel in den Kreis seiner strafrechtlichen Untersuchung hinein; die alte Beschränkung der gerichtlichen Medicin (s. oben) auf körperliche Verletzung fängt an aufzuhören, und so wie jene großen Gesetze über das Nahrungswesen sich vollständig entwickeln, werden wir ein zweites Gebiet der gerichtlichen Medicin, das Gebiet der gerichtlichen Medicin der Nahrungsmittel haben, dessen objectiver Thatbestand die Verdorbenheit oder die Gefährlichkeit der verdorbenen, das ist gesundheitswidrigen Nahrungsmittel, dessen subjectiver Thatbestand die Hervorrufung der Verdorbenheit und Gefährlichkeit derselben durch beabsichtigten Gewinn als strafrechtlichen Begriff der Verfälschung neben dem der Fälschung, dessen Verfolgungsprincip sowohl die Anklage- als die Inquisitionsmaxime (durch den Gesundheitsaufseher) und dessen Beweisverfahren das fachmännische Gutachten der Analytiker (engl.: analysts) in dem öffentlichen Laboratorium für Nahrungsmittel gegeben sein wird.

Dann werden Caspar und Hofmann ihren Werken ein neues hinzufügen und die Arbeiten eines Nowak und Geigel für das Nahrungswesen statt der bloßen Chemie und Mikroskopie den Character und die Erfüllung der Ideen enthalten, die den Relationibus medicorum eines Fortunatus Felix vor mehr als zwei Jahrhunderten vorschwebten. Das ist, wir gestehen es offen, die große Zukunft, in die wir vertrauend hineinschauen, wenn wir schließlich uns gestehen, wie Großes seit jener Zeit geleistet ist; und hoffentlich sind wir jetzt so weit, daß wir nicht mehr wie England vor fünfzig Jahren einer Cholera bedürfen, um unsere Idee des arbeitenden Staates auch hier verwirklicht zu sehen.

Das was wir hier zu sagen haben, kann daher nur sehr wenig sein. Es ist nur das System, das wir geben. Aber für jenes zweite Gebiet der künftigen gerichtlichen Medicin der Nahrungsmittel hat es einen positiven juristischen Werth, wenn die hygienischen Untersuchungen den auf strenge Systematik angewiesenen Gesundheitsjuristen ebenso streng geordnet ihre Resultate aufführen wollten für die Nahrungsmittel, als sie es für die Verletzungen des Körpers mit so gutem Recht gethan haben.

Auf Grundlage der obigen Unterscheidung ergibt sich namentlich die folgende natürliche Ordnung des Stoffes:

I. Speisen und ihre Polizei.

Wir scheiden die Speisen, die festen Nahrungsmittel, wieder nach den drei großen Naturgebieten, welche sich der wunderbare Organismus des menschlichen Körpers aneignet, und zwar für unseren Zweck deßhalb, weil der Verderb und die Verfälschung auch hier eben nach jenen Gebieten die ihnen entsprechenden Ordnungen sogar historisch hervorgerufen haben. Darnach gibt es Nahrungsmittel des Pflanzenreichs, des Thierreichs und der mineralischen Welt, und mit ihnen eine vegetabilische, eine organische und eine mineralische Nahrungshygiene.

a) Die vegetabilischen Nahrungsmittel.

Auch diese ist keineswegs einfach, sondern sie ist auch historisch geschieden in die Hygiene des Mehles, des Brodes und der Bäckerei. Die übrigen vegetabilischen Nahrungsmittel, Gemüse, Reis u. s. w., haben nie eine eigene Gesetzgebung gefordert; ihre Verfälschung ist nur sachlich nachgewiesen, während bei der Kornnahrung dieselbe zugleich in der Produktion enthalten ist. Der richtigen Empfindung folgend, hat das alte Recht daher auch in seinen polizeilichen Verordnungen jene drei Gebiete geschieden und früher eine ganze Reihe von Verordnungen darüber

zum Schutze gegen Verderb und Verfälschung erlassen, eventuell beide mit den härtesten Strafen belegt. — Zuerst auch historisch behandelt von Frank in seiner Medic.-Polizei B. III und IV, in welchen das Speisewesen überhaupt erst zu einer medicinischen Wissenschaft erhoben wurde. Dann in den Lehrbüchern der Medic.-Polizei wie bei Hebenstreit speziell hervorgehoben; jetzt Gegenstand genauester hygienischer Untersuchungen. — Die Gesetzgebungen darüber bestehen zuerst in den alten Müller- und Mühlordnungen schon seit dem siebzehnten Jahrhundert. Bei Delamare höchst ausführlich, Rechte und Polizei des Müller- und Mühlwesens, Liv. XXV. Tit. IX S. 676 ff. Müllerordnungen in den meisten deutschen Staaten seit 1661, 1695 und später. Württemberg seit 1627; Generalrescr. 1710; neueste Ordnung Riecke a. a. O. S. 209. Preußen: Rönne, Staatsr. II. 269 u. a. a. O. Oesterreich: Obentraut S. 145. Frühere Gesetze: Frank III. 1. Berg, T. Polizeirecht IV. mehrfach; Ehrhardt III. 236. Hier sind meist Brod und Mehl verbunden. Spezielle Gesetzgebung über Brod: Delamare, a. a. O. Pain T. XI. Schon vor Frank bestand in Deutschland eine eingehende Literatur theils über Kornkrankheiten, theils über schlechtes Brod aus dem vorigen Jahrhundert; nebst einer Reihe von Gesetzen aus jener Zeit: Hebenstreit S. 37—48. Dann Frank III. 2. Im allgemeinen der örtlichen Polizei überlassen, jedoch selten ganz ohne eigene Verordnung. Preußen: Rönne, Staatsr. II. 189, wesentlich jedoch Gewerbepolizei. Oesterreich: Obentraut S. 145. Württemberg: Brotbeschau 1627; noch in Riecke, nebst einer V.-O. S. 209 ff. Die Bäckerei fällt fast immer unter die Gewerbeordnung: Delamare, Boulangers a. a. O. II. XII. Wichtigkeit des gesunden Brodes seit Frank anerkannt. Hier kann keine neue Strafgesetzgebung helfen, sondern nur der Gesundheits-Inspektor. Unter diesen fällt auch die gesammte vegetabilische Polizei in England als Schutz gegen ungesundes Brod; das Bäckereigewerbe in Bakehouses Regulation Act 1803, jedoch wesentlich dem Gewerbetrieb angehörig: Finklenburg S. 50. — Für die Geschichte des Gesundheitsrechts dieser Art sehr reich an historischen Thatsachen, zurückgehend bis ins dreizehnte Jahrhundert: Lammert a. a. O., Brod u. a. m. S. 16 ff.

b) Die thierischen Nahrungsmittel.

Nächst dem Wildpret, Geflügel und Fische, bei denen sich die Polizei doch zuletzt auf die bloße Oberaufsicht über verdorbene Waare beschränkt, weil sie meist der höheren Classe angehört, theilt sich dies ganze Gebiet in zwei große, je ihre eigene Gesetzgebung und Verwaltung erzeugende

Theile, die Polizei des Fleisches als Waare und die Polizei der Schlachthäuser, jene streng der Nahrungsmittel-Hygiene, diese zugleich der gewerblichen (städtischen) Hygiene angehörig, jene fast so alt wie die Städte selbst, diese erst in der neuesten Zeit entwickelt. Ueber die hohe Bedeutung einer strengen Fleischhygiene ist die neuere Wissenschaft sich vollkommen einig, ebenso über den Werth von Fleischhäusern und Markthallen: s. Geigel, Oeff. Gesundh.-Pflege (Ziemssens Handb. I S. 318. Höchst lehrreich über die vergleichende Organisation der Markthallen überhaupt: Th. Rieke, Bericht über Markthallen im Auftr. d. Magistr. v. Berlin 1867; leider ohne sanitäre Gesichtspunkte. — Fleischbeschau: aus der rein örtlichen, städtischen Polizei schon im sechzehnten Jahrhundert Gegenstand allgemeiner Verordnungen geworden, Oesterreich bereits 1559; Uebergang zur gewerblichen Schlachtordnung in einer Reihe von Verordnungen: Kopetz, Polizeigesetze II. 707; Wiederholung 1802: Stubenrauch § 270 ff. Rationell und umfassend im neunzehnten Jahrhundert: Viehbeschauordnung von 1838; die neue sich daran schließende Verordnung für die einzelnen Länder: Obentraut S. 147 ff. Ueber die alten Ordnungen seit dem vierzehnten Jahrhundert, meist als Theil der Stadtpolizeiordnungen und des Zunftwesens, s. Lammert a. a. O. S. 21; theoretischer Standpunkt bei Hebenstreit S. 46 ff. Hannover, V.-O. v. 31. März 1732; Preußische v. 1. Febr. 1769; andere allgemeine V.-O. bei Frank III. I. 1 und Ehrhardt a. a. O. Frankreichs alte gewerbliche Zunftgewerbeordnung bei Delamare a. a. O. B. XII, Bouchers. Alle diese Gesetzgebungen weit überragt durch die Ordnung der städtischen Schlachthäuser. Wesen dieser Ordnungen: erstlich Entfernung des Schlachtbetriebes aus den Städten; zweitens Einheit derselben und Centralisirung der gesundheitlichen Aufsicht; drittens Schutz gegen individuelle Ausbeutung. Hier ist Frankreich unzweifelhaft, wenn auch zunächst nur für Paris, das Muster. Auflösung des alten Gewerbes und völlige Freigebung; aber Recht der Commune, dasselbe zu ordnen. Darnach in Folge der Mißbräuche Concessionswesen an IX und besonders 1811; dann eine große einheitliche Organisation 1825 und 1829; das Schlächtereigewerbe wird ein großes Unternehmen; Errichtung der Schlachthäuser, abattoirs, mit Organisation, Ord. v. 15. April 1838. Ausbreitung über ganz Frankreich, mit neuen gesetzlichen Vorschriften; Organisirung des Credits der Schlächterei: Caisse des Bouchers; sehr weitläufige Literatur: Block, Dict. de l'adm. v. abattoir und boucherie, strenge Regelung des gesammten Fleischprodukts nach Qualitäten mit vorgeschriebener Taxe. Dann folgen allmählig, langsam, theils auch stückweise, andere große

Städte, Berlin, Wien, die Fleischversorgung nimmt mehr und mehr den Character einer öffentlichen Anstalt an. Daneben die hygienische Polizei der Fleischproducte, Schinken, Würste u. a. Die Trichinenpolizei ziemlich stark ausgebildet; Württemberg: Riecke S. 201; Trichinenschau: Sachsen, sehr genau und vorsichtig. S. darüber besonders Nowak, Lehrb. d. Hygiene 1880, mit Rücksicht auf die Jahresberichte d. Sächs. Landes-Med.-Coll. v. 1873, und die mikroskopischen Untersuchungen S. 359 ff.

c) Mineralische Nahrungsmittel. Farbenpolizei.

Nachdem das Salz um so weniger einer Verfälschung unterworfen ist, je mehr die Regierungen die Nothwendigkeit seines niedern Preises einsehen, ist das fast einzige, aber allerdings sehr bedeutende Gebiet der Hygiene und ihrer Polizei hier die Farbe geworden, deren gesetzliche Ordnung allerdings zugleich dem Folgenden angehört. Man kann sagen, daß die Farbenpolizei erst seit der Entstehung der Chemie sich entwickelt hat, und bei der vielfachen Anwendung der Farben auch auf andere als Nahrungsgegenstände unter die allgemeine Giftpolizei gestellt zu werden pflegt. Diese Stellung an sich ist zuletzt nur eine Frage der Zweckmäßigkeit; fest steht, daß die Giftpolizei der Farben eigentlich erst erkannt ist bei den Spielzeugen der Kinder und bei der Färbung von Bäckereien und Kleiderstoffen. So entstanden die polizeilichen Verordnungen über die schädlichen Farben mit dem Verbot ihres Verbrauches. Das worauf es dabei offenbar ankam, war eine gesetzliche Aufstellung derselben, welche eigentlich erst die strafrechtliche Verfolgung ihrer Anwendung möglich machte, und auch ihren Gebrauch in Kleidern und Hausgeräth zu finden im Stande war. Wir glauben an diesem Orte mit der Hinweisung der genauen Aufzählung derselben im citirten Entwurf S. 97 unserem Zwecke zu genügen. Preußen schon 1800 geordnet; weitere Rescripte Rönne und Simon, Med.-Wesen II. 66 ff. Horn, Med.-Wesen I. 130. Oesterreich: V.-O. 1. Mai 1866 u. f. Obentraut S. 171. Württemberg: V.-O. 24. April 1835. Riecke, S. 213. Sachsen: V.-O. 24. Oct. 1840 und 30. Mai 1844. Reinhardt und Bosse, Med.-Gesetze B. I. S. 434.

II. Getränke und Getränkepolizei.

Der gegenwärtige Standpunkt.

Für das Gesundheitswesen sowie für das Steuerwesen verstehen wir unter den „Getränken" nur die künstlich bereiteten mit Ausschluß

des Wassers, und zwar deßhalb weil gerade diese Bereitung die Möglichkeit des Verderbens, vorzugsweise aber der Verfälschung einerseits, und die Möglichkeit der Besteuerung andererseits darbietet. — Diese künstlichen Getränke scheiden sich nun wieder in zwei Gruppen für beide Gebiete, diejenigen welche einer gewerblichen Production unterliegen und diejenigen, welche der Hauswirthschaft angehören. Unter jene rechnen wir Bier, Wein und Branntwein; unter diese Kaffee und Thee. Bei den ersten ist das Product Gegenstand der Gesundheitspolizei, bei den letzteren nur die Substanz. Jene bilden daher ein eigenes Gebiet, diese fallen unter die Polizei der Gewürze. Das ist wohl der Standpunkt, von welchem aus die „Getränke" als Gegenstand sowohl der Steuer — die uns hier nicht berührt — als der Sanitätspolizei eingetheilt werden müssen.

Bier, Wein und Branntwein zeigen nun schon früh die Fähigkeit, welche sie in den Bereich der Sanitätspolizei ziehen, durch absichtliche Verfälschung den Verkäufern einen Nutzen bringen zu können. Fast ebenso früh tritt daher auch die Polizei dagegen auf; allein dieselbe bleibt trotz aller örtlichen und staatlichen Anstrengungen und harten Strafen fast unmächtig, so lange sich aus der Beobachtung derselben noch keine methodische Untersuchung ergibt. Diese nun beginnt erst im vorigen Jahrhundert; allein es ist kein Zweifel, daß sie erst in unserem Jahrhundert zu einer auf wissenschaftlichen Grundlagen beruhenden und damit in der That wirksamen wird. Dadurch hat jeder dieser Artikel wieder seine eigene Geschichte in der Gesundheitsgesetzgebung, wobei die Polizei des Branntweins nach der Natur desselben beständige Neigung hat, viel mehr zu einer Unmäßigkeits- als zu einer eigentlichen Getränkepolizei zu werden. Die neueste Zeit mit ihrer hochentwickelten Getränkehygiene hat nun schließlich noch den großen Unterschied zwischen dem Naturproduct und dem Kunstproduct hineingebracht, und die ganze Frage so sehr auf die wissenschaftliche Untersuchung zurückgeführt, daß sich auch bei den Getränken eine gerichtliche Medicin derselben auszubilden im Begriff ist, in welcher gerade wie bei den Speisen die Hygiene mit ihrer Analytik die Stellung des fachmännischen Sachkundigen für das gerichtliche Verfahren einnimmt, welches jetzt wie wir wissen, alle Verfälschung ohne Unterschied dem Strafgericht unterwirft. Dies ganze Gebiet theilt daher nunmehr ganz das Schicksal der Speisenpolizei; die Zeit der einzelnen Verordnungen, einzelnen Entscheidungen und Maßregeln ist jetzt nur noch beschränkt auf einzelne Schutzmaßregeln und rein polizeiliche Bestimmungen; die Polizei ist zu einem strafrechtlichen Verfahren geworden, und die Getränkehygiene hat in Zukunft fachmännisch den objectiven Thatbestand des Verbrechens der

Verfälschung zu constatiren, während das Gericht über den subjectiven zu entscheiden haben wird.

Man wird daher sagen müssen, daß das Gesundheitswesen von jetzt an vielmehr die Lehre von den Methoden der Verfälschung innerhalb der gewerblichen Production als die Darstellung der einzelnen polizeilichen Maßregeln gegen dieselbe sein wird. Die erstere hat die Verwaltungslehre vorauszusetzen, und von der wissenschaftlichen Getränkshygiene fertig entgegenzunehmen; es kann nicht ihre Sache sein sich darauf einzulassen, gerade so wenig als auf die Beurtheilung der Tödtlichkeit von Wunden und ähnlichem. Der Schwerpunkt der Getränkepolizei als solcher liegt jetzt anderswo, und wir betonen nachdrücklich, daß wir uns in ganz Europa in einem Uebergangsstadium befinden, das mindestens noch eine Generation dauern wird. Es kommt jetzt darauf an, an möglichst vielen Orten Untersuchungsstellen — Laboratorien mit öffentlichem Recht — herzustellen, und vor allen Dingen diese Untersuchungsstellen dem Einzelnen so leicht und mit so wenig Kosten als möglich zugänglich zu machen. Denn so richtig es auch ist, ein wohldurchdachtes Strafgesetz und -Verfahren hiefür einzurichten, so schwer ist es gerade bei Getränken im wesentlichen Unterschiede von der Speise, die Verfälschungen durch amtliche Organe zu constatiren. Hier kann nur das Interesse und die Aufmerksamkeit der Einzelnen wirksam eingreifen, wenn man ihr mit allen der Polizei zu Gebote stehenden Mitteln die Verfolgung so leicht als möglich macht. Dazu gehören aber jene beiden großen Voraussetzungen aller praktischen Sanitätspolizei, die technische und die finanzielle. Ohne diese, aus deren Händen die wirklichen Anstalten hervorgehen müssen, werden die theoretischen Wahrheiten nicht viel helfen!

Gerade hier ist England voraufgegangen. Es wird noch lange dauern bis wir begreifen, daß die Gesundheit, die jene Anstalten gerade am meisten auf dem Gebiete der Getränke so nachdrücklich schützen, jedem Volke mehr werth ist, als sie kostet. Wir dürfen wieder auf die citirte Adulteration of Foods Act (Entwurf, a. a. O.) hinweisen, nicht weil sie weiter war in der Theorie, Chemie oder Mikroskopie, sondern weil sie den Muth hat England zu den nothwendigen Ausgaben zu zwingen, um seine Gesundheit gegen seine Getränkeverfälscher praktisch zu schützen.

a) Bier.

Das Bier hat von Deutschland aus seinen Weg durch die Welt gemacht, und ist daher auch zuerst in Deutschland der öffentlichen Aufsicht unterworfen. Die Polizei des Bieres hat darnach zwei Epochen.

Die erste enthält nur noch Vorschriften über die Substanzen, aus welchen das Bier gebraut werden darf, ohne daß man, wie es scheint, dabei an Verfälschung gedacht hat. Ueber die darauf bezüglichen Verordnungen s. besonders Lammert a. a. O. S. 24—33; dieselben gehören in diesem Sinne eigentlich mehr der Gewerbe- als der Sanitätspolizei. Erst mit dem sechzehnten Jahrhundert scheint auch hier eine eigentliche Aufsicht einzutreten, und jetzt beginnen die polizeilichen Maßregeln, die jedoch anfangs ebensosehr gegen die betrügerische Verschlechterung als gegen Verfälschung gerichtet erscheinen (s. bes. Frank, Medic.-Polizi III. 2. 2) und einen solchen Umfang erreichen wie die Weinpolizei. Mit dem vorigen Jahrhundert fängt dann allmählig die chemische Untersuchung des Bieres an, und es geschieht dem Bier wie allen anderen Substanzen, daß statt der alten Einzelverordnungen die Polizei in der Aufsuchung der chemischen Substanzen des gesunden und des ungesunden Bieres sich concentrirt und die Benutzung des letzteren, wie bei allen Nahrungsmitteln, unter das Strafgesetz fällt. Diesen Standpunkt drückt am besten der citirte Entwurf S. 58 ff. auch für das Bier aus; in England und Frankreich gilt er ohnehin. Die Gesetze über Bier, wie bei Rönne, Staatsr. II. 341, beziehen sich fast alle nur auf den Bierschank. Württemberg: Bierordnungen von 1676 und 1709 und V.-O. vom 20. Febr. 1817, Riecke S. 217. Baiern: Verbot aller Surrogate, Gesetz v. 16. Mai 1868. Landtagsverhandlungen v. 1861. Eigentliche Bierpolizei in Oesterreich: Obentraut S. 152. Uebrigens enthält Delamare in seinem Traité de la police II. S. 498, 5. 15 ff. über die französische Bierbrauerei Verbote des Bierbrauens während der Theuerung ib. 821. Es ist gewiß, daß die beste Sicherung gegen Verfälschung in neuerer Zeit gerade in der Größe der Brauereien und damit in der Gefährdung ihres Rufes liegt. Die Resultate der neuesten Untersuchungen als Forderungen der Hygiene im Entwurf S. 71 und 72.

b) Wein.

Wesentlich anders verhält es sich mit dem Wein. Die Grundlage aller Weinverfälschung besteht darin, daß alle Nichtweinländer den Wein viel schwerer richtig beurtheilen wie die Weinländer, daß andererseits der Wechsel in der Produktion bei gleichbleibender Nachfrage zur directen Verfälschung reizt, um die letztere befriedigen zu können, und endlich in der Verwandtschaft mit dem so viel billigeren Branntwein. Daher scheint die Weinfälschung so alt wie der Weinhandel, und wir finden das „win machen" bereits im vierzehnten Jahrhundert in viel größerem Maße ausgebildet als man bisher gedacht hat. Damit entsteht denn

auch sofort die Verfolgung der Weinverfälschung, und zwar erscheint dieselbe theils örtlich von Seiten der Städte und Herren schon seit dieser Zeit, wie Lammert an vielen Beispielen zeigt, theils traten selbst kaiserliche Verordnungen direct und mit Nachdruck gegen die Verfälschungen auf, namentlich unter Friedrich III. und Sigismund im fünfzehnten Jahrhundert; s. Löbner, Gesetzgeb. d. alten u. neuen D. Reiches über Verfälschung der Nahrungsmittel 1878 S. 10 ff. Allein alle diese Verbote und Bestrafungen zeigten damals wie gegenwärtig ihren schwachen Punkt darin, daß der Wein auch ohne alle Verfälschung einer „Behandlung" bedarf, theils um ihn zu erhalten, theils auch um ihm höhern Werth zu geben. Und nun kam es darauf an, die Gränze zu finden, wo sich die erlaubte und fachmännische Behandlung des Weines von der Verfälschung desselben scheidet. Wir sehen vor vier Jahrhunderten die Gesetzgebung gerade wie jetzt mit dieser Schwierigkeit kämpfen: „Weine sollen nur mit ziemlichen Gemächten als mit Milch, Eyer, Tepel, Kraftmel, die den Leuten unschädlich sind, gemacht werden" u. s. w., Baier. Landt.-Verhandl. 1429—1513 bei Lammert S. 39 u. ff. Daß trotzdem die Weine mit höchst gefährlichen Stoffen zubereitet wurden, war ebensosehr ein öffentliches Geheimniß, als daß die verschiedenen Weinsorten viel mehr aus der Hand der Kunst als der Natur hervorgingen. Der Kampf der entstehenden Sanitätspolizei ward daher allerdings mit großem und wohlbegründetem Eifer fortgesetzt; s. bes. Frank III. 23; Reichsstrafen und Verbote, Rechtsabschl. 1487 u. 1497; V.-O. d. Leipziger Magistr. gegen die Verfälschung des Weines schon 1536. Selbst die Literatur nahm sich im siebzehnten Jahrhundert der Sache an (Gockelins Beschreibung des A. 1694, 95 u. 96 durch Silberglett versüßten Weines und der davon entstandenen Weinkrankheit. Ulm 1697), mehr noch im achtzehnten; Anfang der eigentlichen Untersuchung F. Jac. Baier, 1) Utrum vina sulphurata noxia sint; 2) an cerevisia cretae et pulveris injectione fiat insalubris: Altorf 1706; F. Weber schon den criminalistischen Standpunkt: Comment. de crimine adulterorum vinorum, Francof. 1751 und andere. Eine Reihe von strafrechtlichen Verordnungen gegen Verfälschungen folgen: Preußische von 1722, Würzburg 1747, Chursachsen 1787 u. a.; vgl. Hebenstreit, Lehrsätze S. 61 ff. Auch hatte man schon systematische Weinproben, unter denen die Hasemann'sche und die Württembergische (sog. Liquor probatorius) zum Theil gesetzlich vorgeschrieben waren: Hebenstreit a. a. O. S. 67. Württemberg: Gen.-Rescr. v. 1706, Riecke S. 217. Oesterreich (Hasemann'sche Proben in jeder Apotheke vorzunehmen, V.-O. 10. Dec. 1803): Gutachten der medicinischen Facultät vorgeschrieben, V.-O. 29. Mai 1789 u. 1791, Obentraut S. 152.

Für die Weinpolizei Frankreichs im sechzehnten und siebzehnten Jahrhundert s. Delamare II. 117 über den Weinhandel, und ib. S. 518 ff. über Weinverkehr und Fälschung in den Wirthshäusern II. 189. Allein alles das nützte nicht viel, so wenig, daß die österreichische Gesetzgebung sogar die Bereitung künstlicher Weine vollkommen freigab: Decr. v. 15. April 1824, Obentraut S. 152, was wohl das Verkehrteste war, was man thun konnte, da die Verpflichtung, die künstlichen Weine mit genauen Etiquetten zu versehen, natürlich nicht durchführbar war. Damit ist man auf den theoretisch allein richtigen Weg gekommen, die Weinbehandlung als solche zuerst vom Standpunkte der Technik, und dann von dem der Hygiene genau zu untersuchen (Chaptalisiren, Gallisiren, Petiotisiren), diejenigen Punkte genau zu formuliren, welche unschädlich und welche als schädlich anerkannt werden müssen, und dann das strafrechtliche Verfahren einzuleiten. Freilich brauchen wir auch hier nach dem englischen Muster eigene zugängliche und vor allen Dingen billige Untersuchungsanstalten und Methoden! (Entwurf S. 72—84).

c) Branntwein.

Unter Branntwein muß man alle durch Destillation erzeugten Getränke verstehen. Ihre Sanitätspolizei beruht im Wesentlichen auf denselben Grundsätzen wie die der Weine. Dieselbe ist keineswegs eine neue, obgleich eingehende Nachrichten fehlen. Schon im sechzehnten Jahrhundert Verbote von Branntwein: s. Lammert S. 40, 41; Verbot des Brennens in Frankreich während des Kornmangels, Delamare II. 822. Die Bestimmungen über Liqueure, deren Vaterland Frankreich ist, ebendas. II. 838, 839. Vgl. auch Frank a. a. O. und nach ihm Hebenstreit S. 69, Obentraut S. 155. Die gesetzlichen Bestimmungen der neuesten Zeit haben den Branntwein, so weit er nicht, wie jeder andere verfälschte Artikel, auf Grundlage hygienischer Versuche unter das Strafgesetz fällt, nur indirect in seiner Konsumtion verfolgt durch eine beständige und rationelle Bekämpfung seines täglichen Consums, durch äußerste Beschränkung der Schankwirthschaften, einerseits durch die möglichst hohe Besteuerung derselben, andererseits durch das Princip der Concessionirung, in England wie auf dem Continent; doch dürfte diese gewiß berücksichtigte Richtung weniger der Sanitätspolizei angehören.

Ueber die Milch und ihre Verfälschung, sowie über die Milchpolizei außer den betr. Stellen im Entwurf a. a. O. s. bes. Nowak, Lehrb. d. Hygiene S. 369 ff. Immer wird vermöge der Natur der Milch die Raschheit der Untersuchung die Hauptsache bleiben. Die übrigen künstlichen Getränke wie Kaffee, Thee ꝛc. unter Gewürze.

III. Polizei der Gewürze.

Ueber die Polizei der Gewürze, zu welchen wir Kaffee, Thee, Zucker, Pfeffer u. a. m. rechnen, läßt sich im einzelnen kaum etwas Weiteres sagen, als daß auch hier die polizeilichen Verbote wenig helfen, dagegen die polizeilichen Untersuchungen, und zwar durch öffentliche Anstalten, das einzige Mittel sind, die Verfälschungen derselben mit Nachdruck zu bekämpfen. Die Hygiene hat dafür durch ihre Untersuchungen eine Grundlage gegeben, welche vollkommen ausreicht, um der gerichtlichen übrigen Verfolgung zu genügen. Ueber die einzelnen Verhältnisse als Basis der Sanitätspolizei s. Entwurf S. 55 ff. Die chemisch-mikroskopischen Untersuchungen und Ergebnisse gründlich bei Nowak, Lehrb. d. Hygiene 1880.

III. Die Hauswirthschaft und ihre Gesundheitspflege.

Insofern die Hauswirthschaft als das Gebiet der vollen Freiheit des persönlichen Lebens in die Gesundheitspolizei hineingezogen werden kann, muß man zwei Standpunkte unterscheiden, die zugleich die zwei geschichtlichen Abschnitte bedeuten, in welchen das öffentliche Gesundheitsrecht der Hauswirthschaft verlaufen ist.

Wir glauben nun, daß eine Darstellung der Gesundheitspflege nicht vollständig ist, wenn sie sich nicht auch über dies Gebiet nach jenen zwei Gesichtspunkten klare Rechenschaft ablegt. Demgemäß theilen wir das Familienleben von dem Haushalt.

a) Die Gesundheitspflege und die Familie.

Die Familie für sich betrachtet ist ein selbständiger Lebenskreis mit den ihm eigenthümlichen Faktoren, welche ihrem Wesen nach das Eindringen fremder Gewalten in denselben ausschließen. Auf den ersten Blick kann es daher hier überhaupt keine Polizei, und vielleicht am wenigsten eine Gesundheitspolizei geben. Dennoch enthält gerade diese häusliche Welt so viele und entscheidende Elemente auch für die Gesundheit, und die Glieder der Familie sind auch in Beziehung auf ihre Gesundheit in so hohem Grade von der Familie abhängig, ja ihr ganzes künftiges Leben wird so sehr ewig die unverwischbaren Spuren der Zustände der eigenen Familie an sich tragen, daß es doch irgend eine Gränze im Namen des öffentlichen Wohles geben muß und bei gesitteten Völkern gegeben hat, bei welcher das Recht der Gemeinschaft auf dies Familienleben einen Einfluß zu üben beginnt. Es ist nun

eine bekannte Thatsache, daß eine solche begränzte Berechtigung der öffentlichen Gewalt über die Familie und das Verhältniß ihrer Mitglieder von jeher da war, zunächst in Beziehung auf das Bildungswesen, wo sich dieselbe bis zur Schulpflicht steigert, dann auch in Beziehung auf das Gesundheitswesen, wo sie z. B. in der Impfpflicht erscheint. Die Frage war daher nur die, ob jenes Recht sich auch auf die Ernährung beziehen könne. Und hier entstand nun in jener Epoche, welche wir die eudämonistische des vorigen Jahrhunderts genannt haben, aus dem Gedanken, daß auch die Gesundheit überhaupt Gegenstand der thätigen Wohlfahrtspolizei des Staates sein müsse, der zweite, daß er mit seiner meistens an sich richtigen und immer wohlgemeinten Aufgabe auch in das Familienleben als Vormundschaft der Gesundheit hineingreifen dürfe, ja solle. Man wird nicht irren wenn man sagt, daß das Princip dieser Auffassung von der Rechtsphilosophie von Christian Wolf ausging, während der Inhalt desselben von Frank der eigentlichen Heilkunde gegenübergestellt wird. Die zweite Hälfte des vorigen Jahrhunderts verarbeitete nun Beides in der neuen Gestalt der Medicinalpolizei, die sich von der gerichtlichen Medizin zu scheiden verstand und die Grundlage der heutigen Hygiene bildet. Daß es eine Hygiene des Familienlebens gibt, wird nun niemand bezweifeln; allein jene medicinische Polizei ging weiter und versuchte es, die Forderungen derselben zu Forderungen der polizeilichen Vormundschaft zu machen. So entstanden in derselben im Anschlusse an die Bevölkerungslehre die „Sorge für gesunde Fortpflanzung", die „Sorge für Schwangere und Gebärende" die „Sorge für Vergnügungen", für „Neugeborene und physische Erziehung" u. a. m.; es war jener Uebergang der Polizei zur socialen Richtung, der wir unten wieder begegnen, und welche die Nachfolger Franks, wie Jung, Hebenstreit u. a. wesentlich und wohlwollend vertraten. Die Frage der Ernährung erschien eigentlich nur in der Polizei der Nahrungsmittel (Milch u. a.), des Armenwesens, Kampf gegen Selbstbefleckung, Gebärhäuserwesen u. s. w. Daneben half das Armenwesen gegen den gänzlichen Mangel. In der That stehen wir in Beziehung auf die Ernährung wesentlich auf demselben Standpunkt. Die Ernährung in der Familie ist noch ganz Sache der Familie selbst, und allerdings muß man festhalten, daß sie das trotz ihrer hohen Wichtigkeit für das gesammte Leben auch bleiben muß. Allein es ist doch zu beachten, was wir in dieser Beziehung mit jener so viel verklagten Epoche gemein haben, und was wir mit allem Ernste weiter entwickeln sollen und wollen. Hat das vorige Jahrhundert in dieser Beziehung das Volk belehren und „nützliche Kenntnisse" darüber verbreiten wollen, so hat unsere Zeit erkannt, daß die erste Grundlage

einer guten Ernährung eine verständige und tüchtige Hausfrau ist, und während die Sanitätspolizei der Bevölkerung direct gibt was sie dafür vermag, gesundes Wasser und gesunde Wohnung, beginnen wir, die Bildung der Frau als eine der großen Grundlagen der Gesundheit des Hauses durch die Hauswirthschaft anzuerkennen. Es ist wahr, daß wir damit erst beginnen; möge das Streben, das sich hier Bahn bricht, nicht ermatten! Die Medicin allein weiß ganz zu beurtheilen, was hier namentlich in den unteren Ständen die Hausfrau vermag; wenn der Arzt vom Krankenbette in die Küche tritt, wird sein Fuß von Segen begleitet sein!

b) Die Gesundheitspflege und der Haushalt.

Im Unterschiede von der Familie beginnt die Gesundheitspflege des Haushalts als Gegenstand der Gesundheitspolizei nun da, wo dieser Haushalt Gegenstände aus dem Verkehrs in sich aufnimmt, welche, ohne Nahrungsmittel zu sein, dennoch Eigenschaften haben, welche durch ihren häuslichen Gebrauch der Gesundheit nachtheilig werden können. Die Sorge für „gesunde Kleidertracht" ist nun wohl aufgegeben. Dagegen gibt es noch immer zwei Gebiete, auf welchen der öffentliche Schutz auch außerhalb der Nahrungsmittel sich auf den Haushalt erstreckt, und das sind die Geschirre und die Farben, insofern sie in den verschiedenen Weisen selbst bei den Kleidern der Gesundheit gefährlich werden. Die Polizei der Geschirre beginnt schon im vorigen Jahrhundert; ihr Hauptgegenstand ist die Verzinnung der Messing- und Kupfergeschirre, die in einer Menge von Verordnungen strenge überwacht wird. Es ist noch immer von Wichtigkeit, diese Polizei mit aller Aufmerksamkeit zu handhaben, und da man in die Familie nicht hineindringen kann, wenigstens den Geschirrverkauf zu bewachen. Wir machen hier besonders aufmerksam auf die „Anleitung zur marktpolizeilichen Untersuchung der glasirten u. s. w. Geschirre" vom 6. Dec. 1871 (Oesterreich: Obentraut S. 154—156). Ueber Farbenpolizei, auch in ihrer Anwendung auf Gegenstände des Haushalts, Kleider, Tapeten, Speisen, als Theil der Giftpolizei s. oben; vorzügliche Darstellung im Entwurf S. 95 ff. Dazu ist in neuerer Zeit noch die keineswegs unwichtige Polizei der Petroleums gekommen; s. Entwurf S. 91 ff. Auch hier ist zuletzt der einzige Gewähr für die Erreichung des gesundheitlichen Zweckes doch die öffentliche Untersuchungsanstalt.

Zweites Gebiet.

Die gewerbliche Gesundheitspflege.

Begriff.

Mit der gewerblichen Gesundheitspflege betreten wir nicht bloß ein neues Gebiet, sondern zugleich ein solches, das erst unserem Jahrhundert angehört. Die vergangene Zeit hat von ihm nichts gewußt; aber auch in der gegenwärtigen ist es eigentlich erst kaum eröffnet, und neben dem vielen was gethan ist, bleibt noch viel mehr zu thun übrig. Wer sich diesem Gebiet nähert, muß wissen daß er nichts Fertiges vor sich hat und daher auch nichts Fertiges liefern kann. Aber der Werth der ganzen geistigen und praktischen Bewegung, die demselben angehört ist so groß, daß jeder Versuch in derselben von diesem Werthe einen Theil in Anspruch nehmen darf.

Unsere Aufgabe hat sich nun im wesentlichen darauf zu beschränken, ohne auf Vollständigkeit im einzelnen Anspruch zu machen, das organische Bild des Ganzen zu entwerfen.

Zu dem Ende muß wohl zuerst Begriff und Wesen dieser gewerblichen Gesundheitspolizei feststehen, wie sich dieselbe eigentlich verhältnißmäßig rasch zu ihrer gegenwärtigen Bedeutung aus den früheren Zuständen herausgelöst hat.

Wir setzen den Begriff des Gewerbes als das mit eigenem Kapital für die Gesammtbedürfnisse producirende wirthschaftliche Unternehmen voraus. Das Gewerbe tritt daher, sei es als eigentliches Gewerbe, oder als Industrie, zuerst mit seinen Producten in die Gemeinschaft des Lebens hinein, und dann bildet es in hundert verschiedenen Gestaltungen und Formen lauter mehr oder weniger selbständige Einheiten, in denen sich die Einzelnen, an Stoff und Arbeit gebunden, mit dem größten Theile ihres Lebens bewegen. Mit diesen beiden Seiten bildet nun das Gewerbe, über dessen sonstige Bedeutung hier keine Untersuchung erwartet werden wird, zugleich einen mächtigen Faktor für die Gesundheit des Gesammtlebens, und mithin auch für die rechtbildende Arbeit der öffentlichen Gewalt, welche diese Macht des gewerblichen Elementes über die öffentliche Gesundheit anerkennt. Diese Aufgabe der Verwaltung der Gesundheit ist daher dem ganzen gewerblichen Leben gegenüber eine doppelte. Zuerst wird sich dieselbe naturgemäß nur demjenigen zuwenden, mit dem das Gewerbe selbst in die Gemeinschaft als Ganzes hineintritt, und das ist

sein Product im weitesten Sinne des Wortes; durch dies Product kann das Gewerbe der öffentlichen Gesundheit gefährlich werden, wie bei Gift, Brod, Wein u. s. w.; dagegen kämpft zunächst die Gesundheitspolizei, und so entsteht die Polizei der gewerblichen Producte als Theil der allgemeinen, soeben dargelegten Gesundheitspolizei. Allein neben dem Product ist die Production als solche — die Erzeugung der Güter als ein selbständiger Proceß gedacht — nicht minder einer der mächtigsten Faktoren der öffentlichen Gesundheit; und indem wir auf diese Weise Erzeugniß und Erzeugung der Güter unterscheiden, nennen wir diejenige Aufgabe des Gesundheitswesens in der Inneren Verwaltung, welche innerhalb des an sich rein wirthschaftlichen Processes der Gütererzeugung die Bedingungen der öffentlichen Gesundheit gegenüber dem Unverstand oder dem Sonderinteresse der Producenten erkennt, zu schützen und herzustellen weiß, die gewerbliche Gesundheitspflege.

Die gewerbliche Hygiene unserer Zeit und ihr Verhältniß zum gewerblichen Gesundheitsrecht.

Es ist keineswegs zufällig, daß erst unsere Gegenwart eine eigentliche gewerbliche Hygiene kennt.

So lange noch die ständische Ordnung der Gesellschaft bestand und alle Gewerbe sich in ihren Zünften und Innungen verwalteten, bildete jedes einzelne Gewerbe einen kleinen abgeschlossenen Körper für sich, der, so weit es sich um Ernährung und Gesundheit handelte, im wesentlichen den Character der Hauswirthschaft hatte. Meister, Gesellen und Burschen wohnten in Einem Hause, aßen an demselben Tisch und wurden auch in anderen Dingen als ein Ganzes angesehen. Die Frage, wie sich Gewerbe und gewerbliche Arbeit zur Gesundheit verhielten, lag dieser Zeit daher ebenso fern als die Sorge für die Gesundheit der Familie des Meisters selbst, und wurde der Arbeitende ernsthaft krank, so war der Spital da, der ihn aufnehmen konnte. So wäre das Gewerbe der Hygiene selbst dann fern gestanden, wenn es neben der gewöhnlichen Gesundheitspolizei eine solche gegeben hätte. Daher denn die bekannte Thatsache, daß das ganze achtzehnte Jahrhundert trotz seiner stark entwickelten medicinischen Polizei von einer gewerblichen Hygiene nichts wußte.

Erst als mit dem neunzehnten Jahrhundert die Gewerbefreiheit entsteht, löst sich das alte Familien- und Hauswirthschaftsverhältniß innerhalb des Gewerbes auf, und Geselle und selbst Lehrling werden dem Meister gegenüber selbständig. Ihr Verhältniß zu ihrem Meister

ist aus einem Genossenschaftsverhältniß zu einem bürgerlichen Vertrag geworden, und damit treten an die Stelle der alten Gemeinschaft der gewerblichen Production die beiden Faktoren selbständig auf, welche das Gewerbe bildeten, das Kapital und die Arbeit. Jeder von beiden hat nun seine eigenen Interessen, und auch für sie bedeutet die Freiheit das Recht, diese Interessen ohne Rücksicht auf alle anderen geltend zu machen. Wie das nun in anderen Dingen geschehen, haben wir hier nicht darzustellen. Aber ein großes Interesse gab es, das dabei bald in Gegensatz zu dem des Kapitals und seinem Streben nach Gewinn treten mußte. Das war das Interesse der öffentlichen Gesundheit. Es muß uns erlassen werden, hier auf Einzelnes einzugehen; aber die Hauptsache, die Bezeichnung des Punktes auf welchem die öffentliche Gesundheit mit dem Interesse des nun freien Gewerbebetriebs alsbald in Gegensatz trat, muß an dieser Stelle gesagt werden. Ja wir wünschen im Namen unserer Wissenschaft, daß die gewerbliche Hygiene sich eben dieser Hauptsache und zwar nicht bloß im allgemeinen, sondern bei jeder ihrer einzelnen Untersuchungen beständig und klar bewußt sei. Dann, erst dann wird sie fähig werden, ihren letzten Zweck auch in den nächstliegenden Thatsachen und Fragen recht zu verstehen. Diese Hauptsache aber ist an sich einfach.

Es ist in der Natur jeder wie immer gearteten Gütererzeugung gelegen, daß sie irgendwie einen nachtheiligen Einfluß auf die Gesundheit, namentlich der Arbeiter haben **kann**. Auf der anderen Seite ist es ebenso gewiß, daß die meisten dieser Folgen durch eine eigends darauf verwendete Anstrengung der Unternehmer ganz oder doch zum größten Theile beseitigt werden **können**. Nun aber fordern diese Anstrengungen unabweisbar gewisse Kosten, und diese Kosten fallen naturgemäß auf das Unternehmungskapital. Ist das der Fall, so werden dieselben gleichfalls unabweisbar einerseits den Gewinn des letzteren direct verringern, andererseits als Theil der Gestehungskosten der Erzeugnisse in den Marktpreis derselben eingerechnet werden müssen und werden daher die unabweisbare Folge haben, welche stets bei der Erhöhung der Gestehungskosten erscheint; die theure Waare wird mit der billigeren nicht concurriren können. Nun aber ist sie theuer geworden, weil der Unternehmer die Kosten für die Wahrung der Gesundheit bei seiner Production nicht gescheut hat. Und damit nun ergibt sich die Consequenz, welche es allein erklärlich macht, daß alle Forderungen an die gewerbliche Unternehmung, welche im Namen der Civilisation, der Religion oder anderer Dinge eine mit Kosten verbundene Sorge für die Gesundheit in der Production enthalten, **so lange** ganz erfolglos bleiben müssen, als sie sich an die **einzelne** gewerbliche Unternehmung oder

an Herz und Verstand des einzelnen Unternehmers wenden. Denn wenn der Eine mit seinen Kosten für die Gesundheit sorgt und dadurch theurere Waare producirt als der Andere, dem diese Gesundheit gleichgültig ist, so wird in der Concurrenz des Marktes nothwendig der erstere unterliegen und beständig Verlust haben, weil er seine sittliche Pflicht erfüllt, während der welcher auf Kosten der Gesundheit die Arbeit billig verkauft, den Gewinn davon trägt. Damit ergibt sich, daß die größten Wahrheiten der gewerblichen Hygiene so lange werthlos bleiben müssen, als sie sich mit ihren Forderungen an den Einzelnen wenden. Es ist geradezu unmöglich, daß die gewerbliche Hygiene jemals anders zur praktischen Bedeutung kommen könne, als indem ihre Forderungen vermöge der gesetzgebenden Gewalt für alle gewerbtreibenden Kapitalien gleichmäßige Geltung erhalten.

Sowie daher mit der Auflösung der alten hauswirthschaftlichen Gestalt der Gewerbe durch das große Princip der Gewerbefreiheit jeder gewerbliche Arbeiter als Staatsbürger der Verwaltung überhaupt und somit auch der Verwaltung der öffentlichen Gesundheit unterzogen wird, entsteht ein Proceß, der stets in zwei Stadien zerfällt. Zuerst wird jetzt auch die Gütererzeugung als solche, noch ganz abgesehen von allen Zunft- und Innungsrechten, Gegenstand der Untersuchung über die Bedingungen der Gesundheit in der Production der Güter und damit der Ursachen und Faktoren, welche diese Bedingungen stören, und zwar in der Weise, daß jede einzelne Art des Gewerbes nach dieser Richtung hin einer strengen wissenschaftlichen Untersuchung unterworfen wird; und die Gesammtheit dieser Untersuchungen nennen wir eben die gewerbliche Hygiene, die, obwohl sie nicht bei den Arbeitern stehen bleibt, dennoch naturgemäß in der Arbeiter-Hygiene ihren Höhepunkt findet. Es gilt daher zuerst der Satz, daß alle gewerbliche Hygiene erst mit der Gewerbefreiheit möglich ist.

Allein da wie gesagt die Forderungen dieser gewerblichen Hygiene niemals ohne gewisse Störung und gewisse Beschränkungen der individuellen Freiheit sowohl für den Unternehmer als auch für den Arbeiter erreichbar sind, so ergibt sich der zweite Satz, daß die Grundsätze dieser gewerblichen Hygiene aus den angeführten Gründen gerechter Weise niemals ohne ein, für alle Gewerbe gleichmäßig geltendes und auch gleichmäßig durchgeführtes Gesetz zur Verwirklichung gelangen können.

Endlich aber ist es klar, daß, da alles Gewerbe denn doch zuletzt von dem Preise seiner Producte abhängt, und die gewerbliche Hygiene unbedingt die Gestehungskösten vermehrt, die Erfüllung ihrer Forderungen im practischen Leben eine gewisse Gränze anerkennen muß, über welche hinaus sie nicht gehen kann, ohne selbst für das praktische

Leben werthlos zu werden. Daraus ergibt sich der letzte Satz, den wir hier betonen, daß es als etwas Einseitiges erklärt werden muß, wenn die gewerbliche Hygiene bei allgemeinen Grundsätzen einfach stehen bleibt, und auf Grundlage derselben solche Gesetze fordert, welche durch ihre Ausführung das Gewerbe über das erreichbare wirthschaftliche Maß belasten, ohne zugleich die specifischen Bedingungen und Verhältnisse der wirklichen Unternehmungen und ihrer wirthschaftlichen Voraussetzungen zu berücksichtigen.

Wir meinen demgemäß, daß diese gewerbliche Hygiene neben ihrer allgemeinen Theorie sich allmählig zu einer selbständigen und ihres Zweckes bewußten Hygiene der einzelnen Productionszweige ausbilden, und dadurch neben der allgemeinen gewerblichen Gesetzgebung ein System von positiven gesundheitlichen Gesetzgebungen für alle einzelnen Gewerbe begründen solle.

Es ist nun nicht unsere Aufgabe zu untersuchen, wie sie das zu erreichen haben. Gewiß ist nur das eine, daß es dazu allerdings nicht genügt, die Arbeit auf das Laboratorium zu beschränken. So lange unsere gewerbliche Hygiene nicht selbst in Fabriken und Werkstätten aller einzelnen Productionszweige hinabgeht, und die Production selber studirt, wird sie aus der Sphäre der Naturwissenschaft hinaus nie zur practisch werthvollen Wissenschaft, und bei der von ihr doch eigentlich erzeugten Gesetzgebung selber nie gehört werden.

Gerade auf diesem Punkte tritt uns nun wieder jener tiefe Unterschied zwischen England und Mitteleuropa entgegen, der so viel andere und große Dinge des europäischen Lebens beherrscht. Mitteleuropa — Deutschland und Oesterreich — haben gemeinsam die allgemeine gewerbliche Hygiene ihrer gesundheitlichen Gesetzgebung und Thätigkeit zum Grunde gelegt, und sich bisher um die einzelnen Arten der Production und ihre sanitären Verhältnisse wenig gekümmert. Sie haben geglaubt der Sache genug zu thun, wenn sie die Verfälschung mit strengen Strafen verfolgen, und alles Einzelne dem Einzelnen überlassen. England ist im wesentlichen den anderen Weg gegangen. Es hat die speziellen Gefahren der gewerblichen Gesundheit von der allgemeinen der öffentlichen Gesundheit zu scheiden gewußt, und daher sich zwei Aufgaben zugleich gestellt, die es in zum Theil bewundernswerther Weise gelöst hat. Dadurch hat denn auch naturgemäß die Gesetzgebung beider Länder einen wesentlich verschiedenen Character empfangen. Die gewerbliche Hygiene Mitteleuropa's ist fast allenthalben nur als beiläufiger Theil der Gewerbeordnungen und des Strafrechts aufgetreten, während die Gesundheitsgesetzgebung Englands den ganzen Begriff der Gewerbe gar nicht in sich aufgenommen, sondern neben seinen

allgemeinen Gesundheitsgesetzen, den Nuisances und den Sanitary Acts, lauter selbständige auf die einzelnen Betriebe der Unternehmungen bezügliche Gesundheitsgesetze gegeben hat.

Auch hier erscheint daher wieder die alte Wahrheit, daß wir die Natur des Eigenen doch zuletzt erst verstehen, wenn wir dasselbe mit dem Fremden zusammenstellen. Das ist der höhere Werth aller Vergleichung. In der letzteren sind wir seit zehn Jahren in einer höchst beachtenswerthen Weise fortgeschritten. Vielleicht ist hier mir gestattet auf die Aufgabe hinzuweisen, das Ergebniß dieser Vergleichung für jenen Proceß zu verwerthen, den wir die Rechtsbildung des gewerblichen Gesundheitswesens nennen.

Allerdings aber muß dieses Rechtsgebiet zu dem Ende erst in seinen systematischen Elementen vorliegen.

Elemente des Systems des gewerblichen Gesundheitsrechts.

Ohne uns hier irgendwie auf die volkswirthschaftlichen Fragen über den Unterschied zwischen Gewerbe-Handel und Industrie einzulassen, wird uns wohl jeder zugeben, daß wir in allen auf den Erwerb durch die Gütererzeugung berechneten Verhältnissen zuerst das Kapital von der Arbeit scheiden, und innerhalb des Kapitals wieder von der Anlage einer gewerblichen Unternehmung gegenüber dem Betriebe desselben reden müssen. Zweitens aber ist es ebenso gewiß, daß nach der Natur des gegebenen Materials wie nach der der beabsichtigten Production jede Art solcher Unternehmungen wieder von der andern verschieden ist.

Wenn daher die gewerbliche Hygiene von dem Verhältniß der gewerblichen Production zur Gesundheit spricht, so wird sie naturgemäß ihre Aufgabe in drei große Gebiete theilen müssen.

Das erste wird stets das der Anlage der Unternehmung sein, das zweite die Gesammtheit dessen was wir als den Betrieb zusammenfassen; das dritte wird die persönliche Thätigkeit, die Arbeit im eigentlichen Sinne des Wortes enthalten. Alles Recht der gewerblichen Gesundheit wird daher stets in diese drei Theile zerfallen. Wir würden diese drei Theile zusammengefaßt den allgemeinen Theil des gewerblichen Gesundheitsrechtes nennen. Diesem allgemeinen Theil steht der besondere gegenüber, der die Anwendung jener zum geltenden Recht gewordenen Bestimmungen für die gewerbliche Gesundheit auf die einzelnen gewerblichen Unternehmungen enthalten muß. Nur daß es, wir glauben mit der einzigen Ausnahme der Zündhölzchen-Fabrikation, ein solcher „besonderer Theil“ gesetzlich noch nicht ausgebildet ist.

Damit nun wäre zwar das formale System dieses Rechtsgebietes

gegeben. Allein die zweite große Aufgabe der Verwaltung geht nun dahin, die in diesem System aufgestellten Rechtssätze auch zur wirklichen Durchführung zu bringen. Diese Ausführung jener Gesetze fordert nun zwei Dinge. Erstlich Organe, welche den öffentlichen Willen gegenüber dem Einzelinteresse auch wirklich zur Geltung bringen, und zweitens gewisse Zwangsmittel, welche gegen Nachlässigkeit und Widerstand angeordnet werden müssen. Beides gilt so gut für den Inhalt des allgemeinen als für den des besonderen Theiles.

Wir nun legen auf das Festhalten dieser systematischen Grundlagen darum einen so großen Werth, weil erst an ihnen der große Unterschied klar wird, der bis jetzt noch zwischen der nationalen und der englischen gewerblichen Gesundheitsgesetzgebung obwaltet. Erst an diesen Grundlagen wird uns die Aufgabe klar, vor der unsere, allerdings noch sehr junge Gesetzgebung steht; und sollen wir dieselbe mit wenig Worten bezeichnen, so würden wir sagen, daß zwar einerseits unsere gewerbliche Hygiene als reine Wissenschaft hinter keiner andern der Welt zurücksteht, daß aber die Verwaltung derselben es noch weder zur Einheit in der Gesetzgebung und Vollziehung im Ganzen, noch zu einer ausreichenden Berücksichtigung der einzelnen Hauptarten des gewerblichen Betriebes gebracht hat. Daneben hat jedoch die vergleichende Wissenschaft uns mit wirklich ausgezeichneten Werken den Weg gezeigt, den wir zu gehen haben, und in dem deutschen Gesundheitsamt ist die Basis für dasjenige Organ geschaffen, das die Gewähr für die Verwirklichung der Forderungen bietet, welche die hervorragenden Meister der wissenschaftlichen Hygiene nicht bloß aufzustellen, sondern auch zu begründen wissen. Wir glauben, daß es demgemäß für das ganze continentale Europa viel wichtiger wäre, das System der sanitären Oberaufsicht in der gewerblichen Gesundheitspolizei und die so entscheidende Function des Inspector of Nuisances, als selbst die einzelnen Gesetze Englands zu studiren. In diesem Sinne ist die folgende Darstellung versucht worden.

Der allgemeine Character der Gesetzgebung über das gewerbliche Gesundheitswesen bei den drei großen Nationen ist sehr leicht zu bezeichnen. Der innige Zusammenhang desselben mit der hygienischen Wissenschaft läßt es uns sogar wagen, auch die letztere hier zu characterisiren, obwohl wir unser Urtheil dabei gerne den besser Unterrichteten preisgeben.

Was zunächst Frankreich betrifft, so ist es gewiß, daß es in der Gesetzgebung der gewerblichen Hygiene die Bahn gebrochen hat, und zwar in doppelter Weise. Es hat zuerst das Recht der gewerblichen

Anlagen systematisch aufgestellt, und dann hat es principiell allen Gewerbebetrieb der einheitlichen Reichsgesetzgebung unter Aufhebung aller historischen und zünftigen Vorrechte und Privilegien unterworfen. Die Einführung der Gewerbefreiheit (Decr. 2.—17. März 1791) ist mit dem Satze begleitet, daß die Gewerbe, obwohl frei, die Verpflichtung haben sollen, à observer les règles de police qui sont faites ou qui pourront être faites. Damit war die Aufnahme des gesammten Gewerbewesens in die allgemeine Verwaltung des Staates als oberster Grundsatz aufgestellt, und die amtliche Behörde auch für das gewerbliche Gesundheitswesen zur leitenden und entscheidenden Macht geworden. Allein in der Ausführung im einzelnen ist Frankreich hinter seinem eigenen Princip zurückgeblieben; der Mangel fachmännischer Controle muß durch die, allerdings hoch ausgebildete Intelligenz seiner Fabrikanten wesentlich ersetzt werden und von einer Gesetzgebung über einzelne Erwerbzweige ist, so viel wir sehen, noch keine Rede. Dem entsprechend ist auch die Literatur eine nur im einzelnen fertige; eine Gesammtauffassung dieses Gesundheitswesens existirt bis jetzt nicht. Das Ganze hat noch immer den vorwiegend encyclopädischen Character, den ihm der Gründer der halb theoretischen, halb praktischen Gewerbehygiene, Tardieu, aufgeprägt hat.

Tardieu hat in seinem Dictionnaire d'hygiène publique fast alle Gewerbe aus sanitärem Gesichtspunkt betrachtet und die Literatur der einzelnen, jedoch immer nur der neuen Verordnungen, hinzugefügt. Das Recht ist am ausführlichsten von Maiorel (Législation et jurisprudence des ateliers dangereux, insalubres et incommodes 1828) bearbeitet, dem **Trébuchet** (Médecine légale en France 1832) folgt. Mohls Urtheil über den letzteren ist nicht unbegründet (Literatur der Staatswissenschaft Bd. III. S. 280). Neuere Literatur über das französische Recht bei **Block**, Dict. de l'adm. fr. v. Etablissements.

In den deutschen Ländern dagegen stammt die ganze Bewegung erst aus der Zeit, in der sich das große Princip der Gewerbefreiheit Bahn brach. Es ist bekannt — warum nicht auch anerkannt? — daß den Anstoß dazu die Oesterreichische Gewerbeordnung von 1859 gegeben, welcher die anderen Staaten sich anschloßen, und damit die neue Deutsche Gewerbeordnung des Reiches hervorriefen. Bis zu dieser Zeit herrscht im gewerblichen Gesundheitswesen das Princip der Einzelverordnungen, und zwar in dem streng polizeilichen Sinn, daß es sich dabei nicht um die positiven Bedingungen für Entfaltung und Entwicklung der Gesundheit im Gewerbe, sondern nur um den rein polizeilichen Schutz gegen körperliche Gefahren handele. Erst die neueste Zeit hat in der Behandlung dieses Gebietes jene Wärme hineingebracht, ohne welche

auch diese Verwaltung nicht gedeihen kann. Und die Geschichte wird das Zeugniß ausstellen, daß es die Wissenschaft war, die, von den tiefsten Anklängen der humanitären Auffassung ausgehend, namentlich die Gesundheit der Arbeit zum Gegenstand der eingehendsten und von wahrhaft sittlichem Ernst getragenen Untersuchungen gemacht hat. Es ist nicht unsere Sache, diese Literatur zu verfolgen, welche nicht bloß mit Oesterlen die Statistik der Mortalität und Morbilität auch für das Gewerbe eröffnete, sondern in den Werken von Geigel, L. Hirt, Löwy, Oldendorf und hundert anderen verdienten Männern den Begriff der „Gewerbekrankheiten" zu einer festen und gewiß vollkommen berechtigten Kategorie des öffentlichen Gesundheitswesens erhoben haben. Die Gewerbeordnung hat dann allerdings den Versuch gemacht, dieser Bewegung zu folgen; allein aus den Gründen, welche wir angegeben, ist eine solche Gesetzgebung nur dann von wirklichem Erfolge, wenn sie eine einheitliche ist, wie die über die Nahrungsmittel. Dabei ist jedoch mit der Einführung der Fabrik-Inspectoren ein großer Schritt geschehen; wir betrachten denselben als den Anfang einer Zeit, in der wir Englands Vorbild endlich doch zu erreichen hoffen.

Die Entwicklung der englischen Gesetzgebung ist nun im allgemeinen leicht zu characterisiren, wenn es auch an diesem Orte nicht thunlich ist, dieselbe im einzelnen zu verfolgen. Wie schon öfter erwähnt, hat England keine Gewerbeordnung wie Deutschland, und kein gewerbepolizeiliches Princip wie Frankreich. Es hat daher auch hier des Anstoßes durch die Cholera bedurft, um sich ein gewerbliches Rechtssystem in seinem Gesundheitswesen zu entwickeln. Als es aber damit begann, hat es auch für das Gewerbe Großes geleistet. Indem wir auf das Folgende verweisen, können wir in der ganzen legislativen und administrativen Bewegung Englands drei große Gruppen unterscheiden. Die erste bezeichnen wir als die der Anwendung der allgemeinen Gesundheitspolizei auf gewerbliche Anlagen in den Nuisances Removal Acts seit 1846; die zweite enthält das gewerbliche Betriebsrecht theils in den Sanitary Acts seit 1866, theils in den Factorys Acts für die Arbeit und die Arbeiter; die dritte besteht aus der Reihe der Einzelgesetze über einzelne Arten von Unternehmungen, in welchen mit spezieller Beziehung auf die Production derselben spezielle Systeme der gewerblichen Gesundheitspflege vorzüglich in Beziehung auf die Arbeiter aufgestellt werden. So gut das alles im einzelnen auch verstanden ist, so läßt es sich doch nicht verkennen, daß die Ueberlassung der Durchführung an die Privatklage (s. unten) ein großer Uebelstand ist, den der Continent beseitigt hat. Abgesehen von diesem allerdings

wichtigen Verhältniß bleibt es immer sehr bemerkenswerth, daß in der That nur die drei großen Völker eine vollständige Gesundheitspflege des Gewerbes besitzen; alle anderen haben nur einzelne Punkte entwickelt. Vergleiche besonders die umfassende Zusammenstellung bei Th. Lohmann, die „Fabrik-Gesetzgebungen der Staaten des europäischen Continents 1878." Doch hat derselbe wohl nicht so ganz recht, die englische Gesetzgebung gegenüber der französischen ungünstig zu beurtheilen (Seite 4), im großen und ganzen übertrifft sie, mit einer allerdings theoretisch höchst ermüdenden und praktisch verwirrenden Wiederholung im einzelnen doch in Grundlage und Ausbau alle Gesetzgebungen des Continents, und hat daneben durch die Organisirung der Controle in den Inspectors of Nuisances für die Anlage und den Betrieb und in den Officers of Health für die Arbeit die Verwirklichung ihrer Gesetze so objectiv gesichert als dies in England möglich war. Im übrigen dürfen wir auf die von Lohmann gegebene allgemeine Characterisirung der verschiedenen Gesetzgebungen als eine vortreffliche verweisen nur hätten wir gewünscht, daß er das Verhältniß dieser Gesetze in Preußen zur verwaltungsgerichtlichen Function der neuen Selbstverwaltungskörper berührt hätte; wir gestehen, daß wir uns davon bisher kein recht klares Bild haben machen können. Mit voller Ueberzeugung unterschreiben wir dagegen, was er Seite 7 sagt, daß, „so sehr auch die Fabrik-Gesetzgebungen der verschiedenen Staaten heute noch von einander abweichen mögen, doch eine allmählige Ausgleichung derselben mit Sicherheit vorauszusehen ist." (Siehe dazu oben.)

I. Das Gesundheitsrecht der gewerblichen Anlagen.

Es scheint, als ob in ganz Europa der Gedanke, daß die örtliche Anlage einer Unternehmung trotz des großen Anstoßes, den Frankreich mit der Entwicklung seiner Gewerbefreiheit schon im Anfange dieses Jahrhunderts gegeben, doch erst mit der Cholera den verschiedenen Gesetzgebungen klar geworden ist, und zwar um so mehr als die von jener Seuche fast verschonten Länder, so viel wir sehen, überhaupt nicht zu allgemein gültigen Rechtsprincipien darüber gekommen zu sein scheinen, wobei wir allerdings nicht in der Lage sind zu sagen, in wiefern dieselben durch die Orts- und Stadtrechte ersetzt sind. Das Princip des Gesundheitsrechts des Anlage-Kapitals ist nun wohl an sich einfach. Jede gewerbliche Anlage hat die Fähigkeit, für ihre Umgebung vermöge ihres Betriebes zwei Elemente des Wohlseins zu gefährden; erstlich den wirthschaftlichen Werth derselben, und zweitens ihre Gesundheit. Das volle Recht des individuellen Eigenthums würde beides auf Kosten

jedes Nachbars zulassen; das Privatrecht hat kein Motiv in sich, dasselbe zu verhindern; erst das Gesundheitswesen hat den Grundsatz erzeugt, daß jede Anlage eines solchen Betriebes vermöge der Interessen des Nachbars als eine öffentliche Angelegenheit angesehen und erst auf Grundlage eines öffentlichen Verfahrens im öffentlichen Interesse gestattet werden könne. Die Grundlagen dieses Verfahrens sind bei aller Verschiedenheit im einzelnen gleichartig. Dasselbe beruht auf folgenden an sich einfachen Grundlagen. Die der Concession unterworfenen Gewerbe werden speziell bezeichnet — die Anlage wird der Behörde mitgetheilt — wenn dieselbe sie nicht sogleich zurückweist, wird sie veröffentlicht und andere Interessenten darüber gehört — darauf entsteht das Verfahren vor der entscheidenden Behörde mit Recurs — endlich erfolgt die Genehmigung. Allein das Verfahren selbst hat sich bei den drei Culturvölkern zu drei Systemen entwickelt, die ihrerseits den ganzen Character des öffentlichen Rechtslebens derselben im kleinen Bilde wiedergeben. In Frankreich wird die Frage nach der Zulässigkeit solcher Anlagen auf Grundlage eines formell streng systematischen Gesetzes und einer öffentlichen Verhandlung durch die Ortsobrigkeit entschieden. In Deutschland und Oesterreich werden auch die Betheiligten gehört, aber die wirkliche Anlage von dem Ermessen der Ortsobrigkeit als Concession betrachtet; in England dagegen scheint es Sache der Einzelnen zu sein, gegen eine solche Anlage eine Privatklage zu erheben, und das Recht zu derselben hängt damit von der richterlichen Entscheidung ab. So weit jedoch nicht die Anlage selbst, sondern ihre Folgen, wie z. B. Abflüsse, Rauch u. s. w. für Werth oder Gesundheit Nachtheile bringen, kann die Gesundheitspolizei einschreiten, in Frankreich und Deutschland, wie es scheint — Gesetze bestehen unseres Wissens darüber nicht — nach ihrem Ermessen, in England auf Grundlage von bestimmten Gesetzen. Die Bestimmung der Gränze, bei welcher das Verbot beginnt, kann bei Werthfragen wohl das Gericht selbst entscheiden; wo es sich um gesundheitspolizeiliche Fragen handelt, sollte auch gesetzlich stets die Gesundheitsbehörde zugezogen werden. Directe Bestimmungen bestehen darüber nicht; man kann sie höchstens als Consequenz anderer Gesetze, wie z. B. der Gemeindesanitätsordnung, ableiten.

Die französische Gesetzgebung beginnt schon mit einer Ordonnanz vom 12. Februar 1806. Diese Ordonnanz stellte allerdings schon das entscheidende Princip des nachbarlichen Beschwerdeverfahrens de commodo et incommodo auf; jedoch hat erst das Dekret von 1810 den sanitären Gesichtspunkt anerkannt. Dasselbe stellt drei Classen auf.

Die erste Classe soll von den Wohnungen entfernt sein; die zweite Classe wird von solchen Anlagen gebildet, deren Entfernung nicht nothwendig, aber wünschenswerth ist; die dritte von solchen, die ohne Uebelstand in der Nähe von Wohnungen bleiben können, aber unter polizeilicher Aufsicht stehen müssen. Die Ordonnanz vom 14. Januar 1815 gab für das Verfahren die leitenden Bestimmungen; das Dekret vom 23. März 1852 ordnete die Competenzen und den Beschwerdezug. Die Eintheilung der einzelnen Gewerbe hat gewechselt. Die neueste Tabelle bei Tardieu a. a. O. S. 543 ff. Die daraus entstandene Literatur bei Joubert vid. Block, Dictionnaire de l'administration v. établissements insalubres). Pappenheim hat in seinem citirten Artikel diese Gesetzgebung gut characterisirt. Das neueste umfassende Gesetz ist vom 31. Dec. 1866, vgl. Götel a. a. O. S. 223 ff.; mit Recht: „der Hauptfehler ist der Mangel einer regulären Fabriksinspection" S. 225. Die rechtliche Frage ist daneben vielfach vom Standpunkte des Droit administratif behandelt, wie von Dufour, Dalloz u. A.

In Deutschland, das überhaupt von seinen Gewerbeordnungen zur eigentlichen Fabrikgesetzgebung noch nicht gelangt ist, finden sich die betreffenden Bestimmungen, so viel wir sehen, nur in den Gewerbeordnungen. Ihr Princip ist das der behördlichen Genehmigung jeder Anlage, und das gesundheitspolizeiliche Element erscheint daher nicht wie in Frankreich als selbständiges, sondern ist nur ein Moment an dieser Concession. Eben deßhalb bis zur neuesten Zeit wenig entwickelt. Die preußische Gesetzgebung bis 1845 sehr unbestimmt nach der Gewerbe-Ord. von 1845 (§ 11 mitgetheilt von Horn S. 141 ff.). Der Unterschied zwischen diesen Bestimmungen und dem französischen Recht besteht wesentlich darin, daß die Eintheilung in die drei Classen fehlt und nur einzelne Vorschriften angegeben sind. Das Verfahren ist dasselbe. Das Gesetz vom 1. Juli 1861 ist dann an die Stelle des § 28 ff. der Gewerbeordnung getreten und hat das Verfahren genauer geregelt, auch die Competenzen nicht unwesentlich geändert. (Rönne, Staatsrecht II. § 402). An die Stelle dieser schließlich unvollkommenen Gesetzgebungen ist jetzt bekanntlich die deutsche Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869 getreten, mit dem Princip der Genehmigung der Behörde, Aufrufung der einzelnen concessionsbedürftigen Gewerbe § 16, und Bestimmungen des Verfahrens § 17. Das Wesentliche der Gesetzgebung Oesterreichs (Gewerbeordnung von 1859) besteht darin, daß nicht weniger als sechsundzwanzig Arten von den in § 14 der Concession bedürftigen Gewerben von den allgemeinen Grundsätzen ausgenommen und auf besondere Bestimmungen verwiesen sind, bei denen jedoch das sanitäre Moment sehr untergeordnet erscheint. Die Genehmigung selbst

ist hier geschieden in die Genehmigung des Betriebes und die der Anlage (Hauptst. III. § 31 ff.). Auch hier sind keine Classen, sondern Arten in § 33. Das französische Verfahren ist im § 35 aufgenommen, mit Recurs. (S. auch Stubenrauch II. §§ 476 bis 478). Die übrigen deutschen Gewerbeordnungen waren bisher sehr unvollständig, und scheinen alles dem Ermessen der Localbehörden ohne genaue Vorschriften über das Verfahren überlassen zu haben. Jetzt gilt natürlich die Deutsche Gewerbeordnung von 1869. Hoffentlich wird hier in der Praxis das ersetzt werden, was leider der deutschen wie der österreichischen Gewerbeordnung gänzlich fehlt, die selbständige Berücksichtigung des gesundheitlichen Elementes! Frühere Zeit: vgl. z. B. Baiern: Gewerbegesetz von 1825. Vollzugsordnung vom 17. December 1853. (Pözl, Verwaltungsrecht § 157.) Württemberg: Vielfache und nicht einheitliche Bestimmungen bei Roller §§ 107, 143, 354, 355. Belgien hat ganz das französische Recht mit einigen Modificationen (De Fooz, Dr. adm. belge III. S. 550 sq.).

Was die einzelnen gesetzlichen Bestimmungen betrifft, so dürfen wir auf Th. Lohmanns Sammlung derselben a. a. O. S. 37 ff. verweisen. — Was England betrifft, so hat es sich erst seit dem wiederholten Auftreten der Cholera um die Frage gekümmert, aber merkwürdiger Weise sie, wir möchten sagen, nur indirect erledigt. Eine eigene Anlags- oder Concessionsgesetzgebung gibt es hier nicht; eine gesundheitsschädliche Anlage gilt überhaupt als eine Nuisance und es scheint — ganz klar ist die Sache nirgends ausgesprochen, und Finklenburg sowohl als Götel übergehen dieselbe ganz mit Stillschweigen —, als habe die neuere Gesetzgebung für Anlage und Betrieb zugleich eine facultative Concurrenz der individuellen Klage und des behördlichen Einschreitens von Seiten der amtlichen Inspectors of Nuisances hergestellt; wir meinen so, daß wo die Anlage allgemein schädlich ist, das letztere, wo sie nur die Nachbarn betrifft, die Privatklage derselben eintritt. Wir theilen darin ganz die Auffassung, die Pappenheim a. a. O. S. 160 ff. darüber ausspricht. Die Hauptgesetzgebung dafür sind die verschiedenen Nuisances Removal Acts seit 1855, und die folgenden von 1860 (ch. 77), von 1866 (ch. 90), von 1868 (ch. 115) und von 1870 (ch. 53). Es fehlt hier wie auf allen Punkten der englischen Gesetzgebung eine systematische Zusammenstellung. Doch wird der Inspector im einzelnen Falle wohl die zunächst polizeiliche Entscheidung haben, wie eventuell gegen ihn die Privatklage eintreten kann. Wesentlich wird das Gebiet ergänzt durch genaue Gesetze über die folgenden Punkte.

II. Das Gesundheitsrecht des gewerblichen Betriebes.

Wir glauben, daß es einen Werth hat, über Begriff und Inhalt des Betriebes einig zu sein, da die Gesetzgebung darüber noch immer höchst zerfahren ist, und doch das Ganze ein in sich abgeschlossenes Ganze bildet.

Wir verstehen unter Betrieb, und zwar im bestimmten Unterschiede von der Fabriks-Arbeit, die Gesammtheit der Herstellungen und Thätigkeiten, durch welche das bereits angelegte Unternehmen nunmehr seine wirkliche Production ins Werk setzt. Das Gesundheitsrecht des Betriebes ist daher die Gesammtheit derjenigen Bestimmungen, durch welche Leben und Gesundheit gegen die Gefährdungen durch diesen Betrieb geschützt werden.

Auch dieser Begriff enthält wieder zwei wesentlich verschiedene Theile, welche ihrerseits zwei Rechtsgebiete erzeugt haben. Der erste bezieht sich auf den Einfluß, den der Betrieb auf die Gesundheitsbedingungen außerhalb der Unternehmung hat, der zweite auf die Gefährdungen, die derselbe innerhalb der Fabrik erzeugt.

a) Die äußere Betriebspolizei.

Die äußere Betriebspolizei beruht darauf, daß, ganz abgesehen vom Recht des Nachbarn, das in der Anlage zur Geltung gelangt, der Betrieb die beiden großen Elemente der öffentlichen Gesundheit, Luft und Wasser, in einem stets unberechenbaren Grade schädigen kann, und daß daher dieser Einfluß desselben gesundheitspolizeilich beseitigt werden muß. Eine gute Betriebspolizei muß daher die Luft und das Wasser schützen, und zwar durch gesetzliche Bestimmungen über Rauch, Ausdünstung und Abflüsse, und es ist nicht richtig, das auf die Privatklage oder das Ermessen untergeordneter Behörden ankommen zu lassen, wie in Frankreich und Deutschland.

Wir müssen hier wieder auf den wesentlichen Unterschied zwischen dem Continent und England aufmerksam machen, da, wie wir sehen, die Sache so gut als gar nicht behandelt ist. Der allgemeine — wir fügen gleich hinzu unklare — Standpunkt des Continents, so weit ein solcher vorhanden ist, denn bei den kleinen Staaten fehlt er gänzlich, wie Lohmanns Sammlung zeigt, besteht darin, jenen künftigen Einfluß einer Anlage schon bei der Concession derselben zu berücksichtigen; und für diesen Standpunkt bildet Frankreich das Muster, während die deutschen Gewerbeordnungen darüber schweigend hinweggehen. Das ist

natürlich höchst mangelhaft. England, das keine Concession hat, hat dagegen außer den allgemeinen Vorschriften der Nuisances Acts eine Reihe von selbständigen Gesetzen über die einzelnen Folgen solcher Anlagen, mit dem Principe, daß der Unternehmer selbst erwägen möge, ob sein Betrieb nicht unter die Consequenzen des Gesetzes fallen werde. Diese Gesetze schützen einerseits das Wasser gegen den Betrieb (die Waterworks Clauses Acts), andererseits die Luft und diese theils durch das Gesetz über Verbrennung des Rauchs (Smoke Abatements Act 16. 17. Vict. 128. 1854; 19. 20. Vict. 167), theils durch Beseitigung der Dünste und Evacuationen aller Art (26. 27. Vict. 124), theils durch ganz spezielle Vorschriften, wie in der Alcalis Works Clauses Act von 1863 (26. 27. Vict. 124). Alle diese Bestimmungen sind dann wieder zum Theil wiederholt in der Towns Improvements Clauses Acts und in den speziellen Gesetzen für London. Insbesondere muß auch dahin gerechnet werden das Gesetz über Schlachthäuser, Talgsiedereien und Seifensiedereien 7. 8. Vict. 84, welches u. a. verbietet, Häuser näher als 50 yards von Dampfkesseln anzulegen. Wir glauben, daß Lohmanns Werk, nachdem weder Finklenburg noch Götel sich eingehend damit beschäftigen (s. Götel S. 120, 121), sich durch eine systematische — allerdings mühevolle — Verarbeitung gerade dieser Bestimmungen ein großes Verdienst erworben haben würde, da der Continent nichts ähnliches besitzt, und gerade hier das einfache Concessionsprincip durchaus nicht genügen kann. Dasselbe gilt vom Folgenden. Die Bestimmungen der Deutschen Gewerbeordnung über die Concession von Anlagen wird wohl niemand für ausreichend halten, wenn sie nicht durch das Verständniß der Gesundheitsbehörden praktisch werden!

b) Die innere Betriebspolizei.

Die gesundheitliche Aufgabe der inneren Betriebspolizei hat eine doppelte Aufgabe. Sie soll zuerst Leben und Gesundheit gegen die bewegende Kraft (der Maschine) schützen, und zweitens die Gefährdungen der Gesundheit durch schlechte und unreinliche Räumlichkeiten und den Verderb der Luft beseitigen.

Die Erfüllung beider Aufgaben hat wieder eine doppelte Voraussetzung. Die erste derselben beruht auf der Anlage der Fabrik, bei welcher die Breite und Höhe des Raumes als absolute, grundlegende Bedingung für gute Luft erscheint; die zweite auf der beständigen Ueberwachung des Betriebes in gesundheitlicher Hinsicht durch die Fabriksinspectoren.

Dadurch sind drei Gruppen von Gesetzgebungen nothwendig, die

wieder nur in England selbständig geschieden, und dann auch auf die einzelnen Arten der industriellen Production angewendet sind.

Die erste bezieht sich auf die Maschinenpolizei. Die Maschinenpolizei hat wieder nicht die eine Aufgabe wie auf dem Continent, nämlich die Anstellung der Kesselproben, sondern auch die zweite, die Arbeiter gegen die Bewegungen der Maschine zu schützen, wie in England. Es ist eine allmählig unabweisbare Pflicht der Hygiene, diese Forderungen auf bestimmte Grundsätze zurückzuführen, und absolute, wenn auch nur minimale Raummaße für Maschinen und Transmissionen zu suchen und aufzustellen, während die Gesetzgebung dieselben systematisch fixiren sollte!

Die zweite ist die einfache Raumpolizei. Selbstverständlich ist allerdings die Forderung, daß die Anlagepolizei die Räume nach ihren gesundheitlichen Dimensionen bemessen und daneben die Reinlichkeit und Ordnung im wirklichen Betrieb überwachen lassen soll. Allein was hier nothwendig ist, ist die Anwendung der Schulhygiene auf den gewerblichen Betrieb, die Bestimmung des minimalen Raumes per Kopf für jeden Arbeiter. England hat hier viel gethan; die deutschen Fabriks-Inspectoren haben dagegen die schwere Aufgabe, beständig auf Grundlage sehr allgemeiner Instructionen mit Nachlässigkeit und Sonderinteresse zu kämpfen, anstatt eine systematische, wohlüberlegte Gesetzgebung hinter sich zu haben! Wann werden wir auch hierin Englands Gesetzgebung den Vorrang nicht länger lassen?

Die dritte Gruppe möchten wir die Polizei der Rohstoffe nennen. Es ist selbstverständlich, daß es unthunlich ist, nur solche Rohstoffe zu verarbeiten, die der Gesundheit nicht schädlich sind. Allein es ist sehr wohl möglich, diese Verarbeitung technisch so einzurichten, daß diese Schädlichkeit ganz oder zum größten Theil beseitigt wird. Die Lösung dieser wichtigen Aufgabe ist aber eine doppelte, und sollte ihrerseits Gegenstand eingehender Untersuchungen und gesetzlicher Bestimmungen werden. Das erste Mittel für jede dahin einschlagende Gesundheitspolizei ist die Ventilation; es ist überflüssig ihre Nothwendigkeit zu beweisen, nicht überflüssig zu sagen, daß wir keine Gesetzgebung über dieselbe besitzen! Die zweite Aufgabe aber besteht darin, bei solchen allgemeinen Gesetzen nicht stehen zu bleiben, sondern für jede einzelne Art der Production aus gefährlichen Stoffen eine eigene Gesetzgebung zu erlassen, wie es bei einigen Arten in einigen Theilen Deutschlands, bei vielen in allen Theilen Englands der Fall ist!

Die Literatur Deutschlands besitzt auf diesem Gebiete ein Sammelwerk, das es an Umfang und Klarheit mit jedem auswärtigen vollkommen aufnehmen kann, und dessen äußerst reichhaltiges Material viel

zu wenig von der socialen Literatur benützt ist. Es ist „Die Einrichtungen für die Wohlfahrt der Arbeiter in den größeren gewerblichen Anlagen im preußischen Staat". (Von Engel, K. Stat. Bureau 1866, 3. B. 4⁰.) Es muß uns genügen, auf dasselbe im allgemeinen hinzuweisen; B. IV S. 55 enthalten die: „Instructionen über die Regelung der Fabrikarbeit" und die „Polizei-Verordnung, welche für die einzelnen Gewerbsarten auf Grund des § 107 der D. Gew.-O." erlassen sind, S. 69 ff. Mit diesen Elementen ist wesentlich das gegeben, was wir fordern, die Grundlage einer Betriebsgesetzgebung für das Deutsche Reich. Möge sie bald kommen!

Solange eine solche einheitliche Gesetzgebung fehlt, begnügen wir uns, auf die gesetzliche Gewerbspolizei Deutschlands wie Oesterreichs in zwei Punkten hinzuweisen, das ist die Polizei der Bergwerke, in der sie, wenn auch noch lange nicht durch Reichsgesetze, musterhaft ist, was mehr der Technik als der Gesetzgebung zu danken ist, und zweitens die der Dampfkessel, die übrigens erst durch das Eisenbahnwesen zur vollen Entwicklung gediehen ist. Die erstere glauben wir der fachmännischen Arbeit überlassen zu sollen. Was die Dampfmaschinen betrifft, so ist der leitende Grundsatz eine wohleingerichtete und durchgeführte Dampfkesselprobe. Dieselbe ist in Frankreich organisirt durch die Verordnung vom 22. Mai 1843, der eine Reihe von einzelnen Verordnungen und Circulären gefolgt sind (Tardieu, Dict. Machines à vap.). Die Rechts- und technischen Verhältnisse besser von Fournel bei Block Dict. Die Literatur dagegen bei Tardieu. Neueste Verordnung vom 25. Jan. 1865: Eintheilung der Kessel in drei Classen, und Entfernung von den nächsten Gebäuden. Oesterreich: Grundlage die Verordnung vom 11. Febr. 1854; das Eigenthümliche und Nachahmungswerthe ist der dabei durch V.-O. vom 15. Sept. 1858 eingeführte Grundsatz, daß die Bedienung der Dampfkessel eine eigene Prüfung fordert (s. Stubenrauch I. § 221). Die neueste ausführliche Bestimmung enthält die Verordnung vom 1. Sept. 1866, welche neben den früheren die neuen technischen Anforderungen für die Dampfkesselprobe enthält (Austria 1866 S. 320—21). In Preußen hat das Gesetz vom 1. Juli 1861 ein spezielles Verfahren vorgeschrieben, da die Gewerbeordnung von 1845 die Dampfkessel nicht hinreichend berücksichtigte. Der Erlaß der einzelnen Vorschriften wurde darum dem Handelsministerium überlassen, und von demselben sind seit dieser Zeit eine Reihe von Bestimmungen technischer Natur ergangen (s. Rönne, Staatsrecht II. § 402. 3. 2.). Baiern, Verordnung vom 9. Sept. 1852, gleichfalls mit dem Grundsatz, daß die Dampfkessel „von Zeit zu Zeit" der Untersuchung unterzogen werden sollen (Pözl § 113). Weitere, wesentliche

technische Aenderungen der früheren Dampfkesselproben durch Verordnung vom 7. Aug. 1864 und Verordnung vom 12. Febr. 1865. Sachsen-Meiningen, Verordnung vom 3. April 1865 (polizeil. Bewilligung). Sachsen-Weimar, Verordnung vom 19. Febr. 1863 ist die Grundlage: polizeiliche Untersuchung bei der Anlage; Verordn. v. 21. April 1866: polizeilich technische Untersuchung der Dampfkessel selbst. Württemberg: Verfügung vom 18. Febr. 1853 (Roller a. a. O. § 211). Eine allgemeine Auffassung und eine auf ihr beruhende durchgreifende Gesetzgebung fehlt.

Die neue deutsche Gewerbeordnung hat nun auch hier das hygienische Element so gut als gar nicht berücksichtigt; mußte sie das wirklich den Einzelgesetzgebungen in ihrem höchst unvollkommenen Zustande überlassen? Nur das Haftpflichtgesetz von 1871 macht eine — halbe — Ausnahme, denn es verpflichtet zwar zum Ersatz, hat es aber unterlassen, wie in England und Frankreich die Gefahr selbst zu bekämpfen.

Auf einem viel höheren Standpunkt steht England. Leider ist auch hier das klare Verständniß durch die völlige Unregelmäßigkeit in der Gesetzgebung und zahllose Wiederholungen und Aenderungen eines Gesetzes durch das andere erschwert, und selbst Götel ist nicht zur Herrschaft über den verwirrten Stoff gelangt. Dennoch hat England der Sache nach bei weitem das Beste in der ganzen civilisirten Welt geleistet. Man muß in dieser englischen Gesetzgebung die allgemeinen Fabriksgesetze mit ihrer beständig vorwärtsschreitenden Entwicklung und die einzelnen Fabrikationsgesetze unterscheiden. Jene allgemeine Gesetzgebung ist theils enthalten in den Nuisances Removal Acts, theils in den Sanitary Acts, theils in den Factory Acts. Den allgemeinen Standpunkt gibt am besten die Sanitary Act 1866, wornach als „Gesundheitsgefahr" oder Nuisance definirt wird: jede Fabrik, Werkstatt, Arbeitsplatz, welcher nicht reinlich gehalten oder so ventilirt ist, daß alle Gase, Dämpfe oder Staub oder andere Unreinlichkeiten, welche beim Arbeitsbetriebe entstehen, thunlichst unschädlich gemacht werden — oder wenn eine Fabrik während der Arbeit so übervölkert ist, daß daraus Gefahr für die Gesundheit der Arbeiter entsteht (wörtlich wiederholt in der Public Health Act von 1875 mit Zusatz über die Errichtung von Closets für die Arbeiter), und mit der Bestimmung, daß der Inspector of Nuisances at any reasonable time by day or night in den Fabriken Zugang haben solle; wiederholt aus 7. 8. Vict. 15. Vgl. Götel a. a. O. 122 ff. Neben dieser allgemeinen Gesetzgebung stehen nun die Statutes über die bedeutendsten einzelnen Fabrikationszweige, Bäckerei (Bakehouses Act), Bleiche und Färberei (Bleaching and

Dying Works Extension Act 1860 und 1864 27. 28. Vict. 98), Gasproduction (Gasworks Clauses Act 1847 10. 11. Vict. 5) und mehrere andere, stets unter unmittelbarer Aufsicht der Inspectors of Nuisances. Wie viel gibt es hier zu thun, wenn das Reichsgesundheits-Amt seine große Aufgabe auch einmal praktisch wird durchführen können!

III. Das Gesundheitsrecht der gewerblichen Arbeiter.

Bestimmung des Begriffes und des Inhalts derselben.

Wenn wir nunmehr das Gesundheitsrecht der Arbeiter von dem der Anlage und des Betriebs scheiden, so kann das nur den Sinn haben, daß ohne Rücksicht auf die Gesundheitsgefährlichkeit jener beiden Faktoren, deren Beseitigung die Aufgabe der vorhergehenden Gesetzgebung war, die Arbeit als solche unter gewissen Umständen zu einer gesundheitsgefährlichen werden kann.

Nun ist eine Arbeit an und für sich niemals gesundheitsgefährlich. Sie kann es nur dadurch werden, daß sie dasjenige Maß überschreitet, welches durch die Natur der Person der physischen Kraft derselben entspricht. Die Ueberschreitung dieses Maßes, die Ueberarbeit, erscheint aber stets zunächst als Sache des Einzelnen, und geht somit das Sanitätswesen gar nichts an; jeder ist auch hier sein eigener Herr. Das Recht der öffentlichen Gesundheit kann daher erst dann zum öffentlichen Gesundheitsrecht der Arbeiter werden, wenn dieselben vermöge einer Gewalt, der sie als Einzelne nicht widerstehen können, gezwungen werden, ihre Kräfte über jenes gesundheitliche Maß anzustrengen. Diese Gewalt nun ist die Nothwendigkeit, mit dem Lohn der Arbeit sich den Lebensunterhalt zu verdienen. Der Arbeitslohn aber als Theil der Gestehungskosten richtet sich nach dem volkswirthschaftlichen Gesetze, daß seine Niedrigkeit eine wesentliche Bedingung für die Bekämpfung der Concurrenz ist. Natürlich nun wird derselbe auch dann niedriger, wenn für denselben Lohn längere Arbeit geleistet werden muß. Ist also dieser Lohn bereits bei seiner niedersten Gränze, dem sog. Existenzminimum angelangt, so kann er nur dadurch noch geringer werden, daß entweder die kaum arbeitsfähigen Personen, Kinder und Weiber überhaupt zur Arbeit zugelassen werden, oder daß auch für die zur vollen Arbeit Fähigen die Arbeitszeit über das gesundheitliche Maß ausgedehnt wird. Und da nun der Arbeitgeber vermöge des Gesetzes der Concurrenz dem Zwange seiner wirthschaftlichen Interessen, der Arbeiter aber dem seines täglichen Bedürfnisses unterliegt, so erscheint als Resultante beider Faktoren fast ohne Zuthun der Betheiligten ein Zustand, in welchem mit der steigenden Concurrenz die Forderung nach der steigenden Arbeitszeit bei

gleichem Lohn, mit der steigenden Bevölkerung aber das Angebot der Arbeit für diesen Lohn auch bei steigender Arbeitszeit nothwendig wachsen muß; und auf diese Weise entsteht die für keine von beiden Parteien vermeidbare Gefahr der Ueberarbeit und ihrer gesundheitlichen Nachtheile.

Dem gegenüber ist es nun die Aufgabe der Gesetzgebung, das richtige gesundheitliche Maß für die Arbeitszeit wieder herzustellen. Und zwar kann das nur die Gesetzgebung, weil sie, indem sie diese Beschränkung für alle Arbeit feststellt, auch die durch das Verbot der Ueberarbeit gestörte Gleichheit in den Bedingungen der Concurrenz herzustellen vermag. Ohne eine Gesetzgebung ist daher die Erreichung dieser wichtigen Aufgabe sowohl vom rein humanitären als vom socialen Standpunkt geradezu unmöglich.

Natürlich wird nun die Wirkung jener wirthschaftlichen Gesetze der Concurrenz um so intensiver, je mehr sich die wachsende Kapitalskraft des Volkes mit Zahl und Umfang der Unternehmungen und der Concurrenz vermehrt. Und da, wo nicht mehr bloß innerhalb der einzelnen Völker diese Concurrenz auftritt, sondern zu einer internationalen wird, da wird auch nothwendig die Gefahr der Ueberarbeit aus einer örtlichen zu einer allgemeinen, und dadurch wieder für den Einzelnen zu einer unwiderstehlichen. So wie daher aus der höheren socialen Auffassung auf Grundlage der fortgeschrittenen Gesundheitslehre das Bewußtsein der Pflicht der Verwaltung entsteht, die Arbeiter durch gesetzliche Einführung eines Maximums der Arbeitszeit vor der gesundheitlichen Gefahr der Ueberarbeit zu schützen, muß diese Aufgabe derselben zum Streben nach einer Gleichartigkeit in der Gesetzgebung über die Arbeitszeit führen, oder es muß auch hier aus dem principiellen Gesundheitsrecht der Arbeiter ein internationales werden.

Es ist nun kein Zweifel, daß Europa auf diesem Punkte steht. Alle hygienischen und socialen Gesichtspunkte für die gesetzliche Ordnung der Arbeitszeit concentriren sich daher jetzt in dem Gedanken, durch gemeinsame Anstrengung der Wissenschaft und der praktischen Verwaltung ein solches internationales Gesundheitsrecht der Arbeiter, ein europäisches Recht der Arbeitszeit zu schaffen, da auf die Dauer kein örtliches Recht für sich auf diesem Gebiete sich erhalten kann. Und das Gesundheitswesen hat daher die Aufgabe, neben der Hygiene der Anlage und des Betriebes durch Vergleichung des bestehenden Rechtes und seiner Entwicklung vor allem ein solches internationales Recht zur Herrschaft über die Concurrenz unter den Nationen und über die inhumanen Sonderinteressen der Einzelnen gelangen zu lassen.

In diesem Sinne ist nun bereits theoretisch so weit vorgearbeitet,

daß die allgemeine Lehre von der Gesundheitspflege nur noch die systematische Ordnung des sehr reichen Stoffes festzustellen braucht, in der festen Ueberzeugung, daß Europa nicht ermüden wird, bis es jenes Ziel erreicht hat.

Das Gesundheitsrecht der Arbeitszeit.

Da die sociale Richtung unserer Zeit die Frage nach der Arbeit in den Vordergrund gedrängt hat, so ist es nothwendig, auch in der Arbeiterhygiene die verschiedenen Momente auseinander zu halten, welche in der „Arbeiterfrage" zusammenlaufen, um unser specifisches Gebiet nicht zu verwirren.

Wir scheiden demnach in dieser Arbeiterfrage zuerst die Lohnfrage, und dann die Arbeiterordnung, jene als die wirthschaftliche, diese als die verwaltungsrechtliche Seite des Arbeiterwesens. Mit beiden hat das Gesundheitswesen nichts zu thun. Das dritte Moment, der Arbeitsbetrieb, die Einrichtung, Ventilation, Ordnung und Reinlichkeit der Fabriken und Werkstätten ist selbständig in der gewerblichen Gesundheitslehre erledigt, so daß das letzte Element, die Dauer der Arbeit im Verhältniß zur Arbeitskraft, jetzt als selbständiges dasteht. Und es hat einen Werth, diese Scheidung festzuhalten.

Denn der ganze Gang der Literatur zeigt, daß die Arbeiten über die Fabrikgesetzgebung große Neigung haben, gerade diese Frage nach der Arbeitszeit als die eigentliche Aufgabe der letzteren zu betrachten. Und doch treten hier ganz specifische Gesichtspunkte in den Vordergrund. Die Arbeitszeit ist es, welche das eigentliche Kampfgebiet der höheren Hygiene mit den volkswirthschaftlichen Gesetzen bildet, und es ist, wir betonen es, eine Ehre für unsere Zeit, daß sie diesen Kampf aufgenommen und zur Hälfte schon durchgeführt hat. Wie viel wir dabei gerade der Hygiene verdanken, brauchen wir nicht zu sagen. Dennoch läßt es sich schwer verkennen, daß dieselbe gerade in letzterer Zeit sich fast ausschließlich der Untersuchung der Raum-, Luft- und Lichtverhältnisse, als der Arbeitszeit zugewendet hat, und daß der Morbilitätsstatistik leider die Beziehung auf die letztere ziemlich fehlt. Wir wünschten den Anlaß zu geben, daß sie sich diesem Gebiete zuwende, und wir glauben, daß dazu eine Aufstellung der systematischen Gesichtspunkte doch nicht ohne Werth sein dürfte.

Die Frage der Arbeitszeit zerfällt in zwei Theile. Der erste Theil ist die Frage nach der Dauer der täglichen Arbeit, der zweite ist die nach dem Maße der Arbeitskraft gegenüber dieser Arbeitsdauer.

In beiden Theilen der Frage muß die Hygiene sich allerdings dessen

wohl bewußt bleiben, daß sich neben ihrer Auffassung eine zweite hinstellt. Das ist die rein sociale der Arbeitszeit. Die sociale Frage der Arbeitszeit will die Begränzung der letzteren nicht in Rücksicht auf die Gesundheit, aus Gründen und Zwecken die hier nicht untersucht werden können. Die sanitäre Frage dagegen ist ihrerseits gleichgültig gegen jenes sociale Element und will nur die Gesundheit gegen die Ueberarbeit schützen. Beide treffen daher zwar zusammen, sind aber nicht dasselbe. Es gibt einen Punkt, wo sie sich scheiden. Es ist nothwendig, diesen Punkt festzuhalten.

Geht man nämlich von jenem hygienischen Standpunkte aus, so wird man ohne Rücksicht auf alles andere den Unterschied zwischen der vollen und der beschränkten Arbeitskraft zu Grunde legen. Aus der ersten entsteht die Frage nach dem Normalarbeitstag, aus der zweiten die Frage nach der Frauen- und Kinderarbeit.

a) Der Normalarbeitstag.

Wir gestehen, nach einer hygienischen Untersuchung über den Normalarbeitstag in der bisherigen Hygiene vergeblich gesucht zu haben. Doch wagen wir nicht zu behaupten, daß sie überhaupt nicht behandelt sei. Wir gestatten uns trotzdem, die Gesichtspunkte zu formuliren, auf die es vom Standpunkte der Hygiene unter Weglassung jeder socialen Forderung für eine solche Untersuchung als die bisher nicht vorhandene Grundlage neuer Rechtsbildungen ankommen müßte.

Das Erste wäre die hygienisch und statistisch festzuhaltende Thatsache, bei welcher Gränze der Ausnützung der vollen Arbeitskraft die Ueberarbeit für den gesunden Mann anfängt. — Die Grundlage dieser Untersuchung würde dabei, abgesehen vom physiologischen Fachstandpunkte, vom Standpunkte des höheren Gesundheitswesens der Satz sein, daß da, wo die volle Arbeitskraft sich überarbeitet, die Folgen der Ueberarbeit niemals unmittelbar zur Erscheinung gelangen. Sondern eine solche Ueberarbeit verhält sich zur Arbeitskraft des Mannes wie eine Wirthschaft, welche neben ihrem regelmäßigen Einkommen zugleich langsam und in kleinen Beträgen ihr Kapital verzehrt. Das Analogon des Einkommens ist die tägliche Reproduktion der Arbeitskraft, die nach physiologischen Gesetzen durch Ernährung und Ruhe vor sich geht; das Analogon der Verzehrung des Kapitals besteht darin, daß wenn Arbeit und Ruhe nicht in richtigem physiologischen Verhältniß stehen, die Kraft zur Arbeit als solche verbraucht werden muß, um die Arbeit zu vollbringen. Die Erscheinung dieses an sich wohl nicht bezweifelten Gesetzes ist dabei eine doppelte. Zuerst entstehen Krankheiten, welche

nicht auf spezielle Ueberanstrengung, sondern auf die regelmäßige zu große Dauer der regelmäßigen Arbeit zurückgeführt werden müssen. Zweitens aber wird die Arbeitsunfähigkeit — das Alter — in dem Grade rascher eintreten müssen, als die Ueberarbeitung regelmäßiger stattfindet. Das erste wäre die Aufgabe der Arbeiterkrankheitslehre, die sich dann neben den trefflichen Leistungen eines Hirth und Anderer ein neues Gebiet erobern würde, neben den Untersuchungen über Inhalationskrankheiten und gefährlichen Stoffen Untersuchungen über die Folgen die Ueberarbeit namentlich auf die Muskeln im allgemeinen und das Herz im besonderen; doch kann es nicht unsere Sache sein, darüber etwas Näheres zu sagen. Das zweite wäre die Aufgabe der Gesundheitsstatistik, und dieselbe würde gelöst, wenn neben der Morbilitätsstatistik eines Oesterlen und Anderer eine Invaliditätsstatistik entstände. Ständen solche Untersuchungen in ihren Resultaten fest, so würde alsdann die Verwaltungslehre der Gesundheit zu dem Ergebniß kommen, ohne welche sie trotz aller Humanität ein neues Recht gerade hier nicht wird bilden können. Sie würde im Stande sein, den Vortheil, den die Ueberarbeit auch bei voller Arbeitskraft bringt, mit dem nicht etwa ethischen, sondern öffentlich rechtlichen und volkswirthschaftlichen Nachtheil zu vergleichen, den die Krankheiten und die zu frühe Invalidität der Ueberarbeit unabweisbar hervorbringen, und dann erst im Namen des öffentlichen Interesses einschreiten können. Jene wissenschaftlichen Thatsachen würden die Ueberzeugung von der Nothwendigkeit eines europäischen Normalarbeitstages hervorrufen, nnd die Verwaltung würde dieselbe zum geltenden Recht desselben zu gestalten wissen. So würden auch hier beide Factoren zusammenwirken und einen Fortschritt anbahnen, der zuletzt viel größer ist, als wir es ahnen mögen!

Wir wissen, daß wir von der Zukunft reden. Die Wissenschaft hat aber nicht bloß ein Recht, sondern auch die Pflicht dazu. Und diese Zukunft wird kommen, wenn die Hygiene und die Statistik diese Aufgabe mit Ernst fassen!

Es wird jetzt wohl klar sein, weßhalb die reiche Literatur über Fabrikgesetzgebung über die Frage nach dem Normalarbeitstag keine Aufstellungen macht. Auch die ausführlichste und gründlichste Arbeit, die von Lohmann, berührt diesen Punkt gar nicht, da es in ganz Europa noch gar kein Gesetz darüber gibt, nicht einmal in England, weßhalb auch weder Götel noch Finklenburg der Sache erwähnen. Leider zu kurz ist Geigel a. a. O. S. 274; auch hier ist die Arbeit als solche vom Betrieb und seinen Faktoren nur andeutungsweise geschieden. Die Forderungen der Socialisten stehen auf einem ganz anderen

Boden, zeichnen sich aber — fast mit der einzigen Ausnahme von Karl Marx — durch gänzliches Vernachlässigen aller positiven Studien aus. Richtig ist es gewiß, daß gerade der Normalarbeitstag kaum anders denkbar ist als durch einen internationalen Vertrag. Und doch — haben denn die Gesetze über Frauen- und Kinderarbeit eines solchen völkerrechtlichen Vertrages bedurft? Frankreich hat sogar begonnen für sämmtliche Arbeiter in Fabriken einen Normalarbeitstag von 12 Stunden gesetzlich festzustellen. Ges. 9. Sept. 1848. Wir glauben nicht, daß ein solcher Normalarbeitstag ernsthaft gemeint gewesen. Dabei muß allerdings festgehalten werden, daß je nach der Natur der Production dieser Tag sehr verschieden eingetheilt werden muß, sollen gewisse Productionen überhaupt noch bestehen, wie Bergwerke, Glasfabriken und andere. Aber es wird sich vor allem darum handeln, nur erst einmal die Sache selbst vom rein objectiven Standpunkt der Wissenschaft in die Hand zu nehmen.

Daß die Arbeitsbücher, ihre Ordnung und ihr Recht, die uns Bujanowsky für England so gut dargestellt hat, freilich leider ohne Rücksicht auf das Recht der Arbeitszeit, nicht hierher gehören, ist wohl selbstverständlich.

b) Frauen- und Kinderarbeit.

Wir glauben, daß es ganz überflüssig ist, über Frauen- und Kinderarbeit in ihrer hygienischen Bedeutung etwas zu sagen. Ebenso scheint es zur reinen Wiederholung zu werden, wenn wir hier dasjenige aufzeichnen wollten, was in den reichsten Sammlungen, wie bei Lohmann, oder in kurzen positiven Ueberblicken für England und Frankreich gesagt ist. Die Elemente der hiefür geltenden Gesetzgebung lassen sich leicht zusammenfassen. Die Arbeit der Frauen ist für die Nachtarbeit unbedingt ausgeschlossen, für die Zeit der Schwangerschaft und der Wochenzeit eine beschränkte; bei gewissen Pruductionen sind sie überhaupt nicht zugelassen. Die Kinderarbeit darf erst bei einem gewissen Lebensalter beginnen, sie darf nur eine bestimmte Stundenzahl betragen, Nachtarbeit ist ausgeschlossen, vor allem soll die Zeit für den nothdürftigen Schulunterricht dem Kinde erhalten werden. In der Ausführung aller dieser Bestimmungen findet nun eine große Menge von Modificationen statt, bei denen sich wieder England durch die Berücksichtigung der einzelnen Productionsarten auszeichnet, was als ein großer Fortschritt anzuerkennen ist. Wir glauben uns daher auf wenige Andeutungen beschränken zu sollen, indem wir für die formale Zusammenstellung des reichen Stoffes auf Lohmanns Fabrik-Gesetzgebungen, und für England und Frankreich auf Götels Arbeit hin-

weisen. England und Frankreich streiten sich hier um den Vorrang; das übrige Europa ist ihnen gefolgt, aber es hat beide nicht erreicht, geschweige denn übertroffen. Für Frankreich ist der ganze Gang dieser Maßregeln und Gesetzgebungen in einem sehr guten Artikel von Tardieu (Dictionnaire de l'hyg. publ. a. travail) und kürzer und einfacher in einem zweiten von Legoyt im (Dictionnaire de l'Admin.) dargelegt. Die wesentlichen Punkte sind folgende. In den dreißiger Jahren, zum Theil in Folge der Cholera, zum Theil angeregt durch die sociale Bewegung überhaupt, nahm die Regierung die Sache in die Hand. Es ward eine Commission zur Untersuchung der Frage niedergesetzt, für welche Villermé den Bericht erstattete, dessen Tableau de l'état physique et moral des ouvriers dans les manufactures 1840, als Ausgangspunkt aller sanitären und socialen Maßregeln in Beziehung auf die Fabriken angesehen werden muß. Daraus nun ging das Gesetz vom 22. März 1841 hervor, das die Grundlage der späteren Bestimmungen bildet. Allerdings ist dies Gesetz die erste Fabrikarbeitsordnung überhaupt; allein die Kinderarbeit nimmt in ihm eine wesentliche Stelle ein. Nach Art. 4 soll kein Kind unter 16 Jahren an Feiertagen in den Fabriken und nach Art. 5 kein Kind unter 12 Jahren ohne Schulunterricht gelassen werden. Die Mairie führt durch eigene Kinderarbeitsbücher die Aufsicht über die Ausführung dieser Bestimmung (Art. 6). Der Arr. vom 25. März 1841 ertheilte darüber dann nähere Instruktionen; der Arr. vom 14. August eod. stellte die Unterscheidungen der Fabriken und die denselben entsprechenden Detailbestimmungen auf; der dritte Arr. vom 1. October eod. ordnete die Kinder-livrets. Dabei war die Ausdehnung des Begriffes „fabrique" unbestimmt geblieben. Ein darauf bezüglicher Entwurf vom 15. Februar 1847 blieb liegen, bis 1850 derselbe allen Handelskammern wieder vorgelegt und im wesentlichen, namentlich auch in seiner Ausdehnung auf Frauen und Mädchen anerkannt wurde. Außerdem werden die Kinder ausgeschlossen von allen Fabriken mit regelmäßigem Feuerarbeiten, und solche, in denen 20 Personen beschäftigt sind. Bei diesen Bestimmungen ist man stehen geblieben; wenigstens in Beziehung auf die Arbeiten der Kinder werden sie auch ausgeführt, während sie in Beziehung auf die Fabrikschulen viel zu wünschen übrig lassen. Uebrigens vergl. dazu die Samml. der neuesten Bestimmungen bei Lohmann a. a. O., kurz S. 21; Text der Gesetze und V.-O. seit 1848 S. 124 ff. Götel a. a. O. S. 223 ff., pragmatische Darstellung. Block, Dict. Travail des enfants; klar und präcis E. Talon et G. Maurice Législation sur le travail des enfants 1875. E. Plener, Fabriks-Gesetzgebung Englands.

Die Gesetzgebung Englands ist gleichzeitig, aber wie alle englische

Gesetzgebung sehr speziell. Sie beginnt schon mit 3. 4. Vict. 103. Hauptgesetz ist 7. 8. Vict. 15; Bestimmung der Arbeitsstunden 10. 11. Vict. 29, und 13. 14. Vict. 54. Spezielle Bestimmungen für einzelne Gewerbe 16. 17. Vict. 104; 19. 20. Vict. 83, und 23. 24. Vict. 117. Junge Arbeiter und Arbeiterinnen zwischen dem 16. und 18. Jahre sollen zwischen 4 Uhr Morgens und 9 Uhr Abends nicht länger als neun Stunden arbeiten 25. Vict. 8 (Verbot der nächtlichen Arbeit). Dabei ist jedoch nicht, wie in Frankreich, auf den Unterricht Rücksicht genommen. Einen letzten wesentlichen Betrag zu diesem System liefert die Factory's Act Extension Act 1864 (27. 28. Vict. 48), die allerdings vorzugsweise dem gewerblichen Betriebe angehört. Die neuere Gesetzgebung hat Lohmann a. a. O. im einzelnen leider nicht mitgetheilt; im allg. s. S. 13. Die Entwicklung der neuen Gesetzgebung von 1864 durch die Ges. von 1867, 1873, und besonders die Kinderarbeitsordnung durch die neuen Factory Acts von 1874 und Coal Mines Regulation Act bei Götel a. a. O. Gewerbehygiene S. 122 ff.

Die Bestimmungen der D. Gewerbe-Ordnung von 1869 sind in ihrer äußersten Dürftigkeit, ohne alle Rücksicht auf die Arten des Betriebes, deren Erforderniſſe und deren Sanitätsverhältniſſe zu bekannt, als daß wir sie besonders hervorzuheben brauchten. Und das alles glaubte man in einer „Gewerbe-Ordnung" wirklich ordnen zu können? In der That fällt die Vergleichung mit der englischen Gesetzgebung hier nicht zu Gunsten der deutschen!

In Oesterreich ist die Verwendung der Kinder durch die Gewerbeordnung von 1859 geordnet §§ 86—88; Kinder unter 10 Jahren gar nicht; bis 12 Jahre nur gegen Erlaubniß, und wenn Fabrikschulen da sind, genaue Bestimmung der Arbeitszeit je nach dem Alter, sowie des Schulbesuches (Stubenrauch, Verwaltungsgesetzkunde II. § 499). — In Preußen erging schon früher das Regulativ vom 9. März 1839, das durch das Gesetz vom 16. Mai 1853 erweitert oder organisirt ist: vor dem 12. Jahre gar keine Arbeit in Fabriken ꝛc.; später genaue Arbeitsstunden. Verpflichtung zu Fabrikschulen für Kinder unter 16 Jahren; 10 Stunden Arbeitszeit bis zum selben Alter, von 5 Uhr Morgens bis 9 Uhr Abends. Diese und andere Einzelgesetzgebungen sind nun durch die deutsche Gewerbe-Ordnung von 1869 bekanntlich überflüssig gemacht; wir gestehen aber, daß diese Gewerbe-Ordnung auch auf diesem Punkte weder ganz ihr Gebiet beherrscht, noch auch vor allem den hygienischen Gesichtspunkt hinreichend in sich aufgenommen hat. Uns scheint der gegenwärtige Standpunkt im ganzen der, daß die hochanerkennenswerthe Thätigkeit der Fabriks-Inspectoren die Mängel der Gesetzgebung vorderhand noch im wesentlichen zu ersetzen hat.

Drittes Gebiet.

Die sociale Gesundheitspflege.

Begriff und Scheidung von den verwandten Gebieten.

Das Wort „social“ hat zu verschiedenen Zeiten verschiedene Bedeutung gehabt; immer aber hat es nicht bloß einen Theil, sondern das gesammte Leben der Menschheit, aber nur von einer ganz bestimmten Seite umfaßt. In diesem doppelten Moment liegt seine Vieldeutigkeit. Es ist hier natürlich nicht der Ort, die letztere zu untersuchen. Wohl aber kommt es darauf an, denjenigen Sinn zu bestimmen, den es für unser Gebiet hat.

Der Unterschied unter den Menschen ist ein organischer Begriff, das heißt, daß ohne ihn keine Entwicklung derselben möglich ist. Die Gleichheit der Menschen ist gleichfalls ein organischer Begriff; das heißt daß ohne sie für jene durch die Ungleichheit gesetzte Entwicklung kein letztes Ziel gedacht werden kann. Alle Ungleichheit strebt daher nach der Gleichheit; und das ist der Proceß, den wir das sociale Leben nennen. Dieser Proceß hat nun für alle wie für jeden Einzelnen neben anderen Eine große, zum Theil entscheidende Bedingung. Diese Bedingung ist der Besitz der Güter. Selbst da wo sie dem Einzelnen fehlt, bleibt sie dennoch wenigstens materiell für die Erhaltung seiner Persönlichkeit und zur Entwicklung seiner Individualität eine unabweisbare Voraussetzung. Allerdings liegt es nun tief im Wesen der letzteren, daß jene Bedingung wenigstens principiell erwerbbar ist, und der Regel nach auch durch die Arbeit der letzteren erworben werden kann. Allein eine der großen Voraussetzungen dieser Arbeit ist unter allen Verhältnissen die Gesundheit. Demnach ist es ein tiefer Widerspruch, wenn jener mögliche Mangel des Besitzes zu der Ursache wird, welche die absolute Voraussetzung aller Entwicklung, Leben und Gesundheit des Einzelnen gefährdet. Das ist logisch richtig. Die Natur des Besitzes aber bringt es mit sich, daß der Besitz, jene zufällige Voraussetzung einer absoluten Forderung, einen von den Punkten bildet, auf welchen oft der Einzelne sich durch eigene Kraft nicht helfen kann. Auf diesem Punkte tritt daher auch hier die Gemeinschaft ein, welcher die Einzelpersönlichkeit angehört. Ihre Aufgabe ist es dann nicht mehr, dem Einzelnen jene Gesundheit selbst zu geben, sondern Leben und Gesundheit desselben nicht durch den zufälligen Mangel an wirthschaftlichen Gütern untergehen zu

lassen. Und die Gesammtheit aller Anordnungen und Thätigkeiten nun, welche in der Gemeinschaft der Menschen durch das Gesundheitswesen den Schutz des Lebens und der Gesundheit von dem Mangel am Besitz unabhängig machen, nennen wir in diesem ganz bestimmten Sinne die sociale Gesundheitspflege.

So einfach dieser Begriff nun an sich ist, so ist dennoch von Werth, sein Verhältniß zu dem allgemeinen Begriffe der socialen Verwaltung möglichst genau zu bestimmen, um Verwirrung in den Vorstellungen zu beseitigen. Steht es nämlich fest, daß der Besitz in Maß und Art überhaupt eine der großen Bedingungen für Erhaltung und Entwicklung der gesammten Individualität, also auch ihrer Gesundheit ist, so wird die Verwaltung im allgemeinen streben, nur erst einmal dem Einzelnen die Bedingungen allein für den Erwerb dieses Besitzes zu geben, da mit ihm wieder für den Einzelnen eine der großen Bedingungen für alle Gesundheit gegeben ist, und die Erhaltung der letzteren alsdann nicht mehr zur Sache der Gesammtheit, sondern des Einzelnen selber wird.

Wir nennen nun dieses Gebiet der Verwaltung welches diese Aufgabe hat, die sociale Verwaltung überhaupt. Nun ist es weiter gewiß daß der Weg, um zu diesem Besitze zu gelangen, die Arbeit ist. Der Ertrag der Arbeit aber ist von den Interessen des Kapitals immer bestimmt, oft vollkommen beherrscht. Sie muß daher, wo sie ganz besitzlos aber doch erwerbsfähig ist, oft die Erhaltung von Leben und Gesundheit an den Erwerb des Unterhaltes setzen. Da nun, wo zwar die Erwerbsfähigkeit noch vorhanden, aber die sociale Verwaltung den, in der Natur des Erwerbes liegenden Gefährdungen der Gesundheit der Arbeitenden mit ihren Gesetzen und Thätigkeiten entgegentritt, bildete sich das, was wir oben als die gewerbliche Gesundheitspflege dargestellt haben. Da aber, wo durch den Mangel an Besitz nicht mehr der Erwerb sondern selbst die Fähigkeit zum Erwerbe, also die erste wirthschaftliche Bedingung für die Erhaltung von Leben und Gesundheit bedroht wird, entsteht eben als Hülfe für den Nichtbesitzenden und Arbeitsunfähigen im Kampfe um Gesundheit und Erwerbsfähigkeit die sociale Gesundheitspflege.

Es ergibt sich daraus, daß diese sociale Gesundheitspflege einen Theil der socialen Verwaltung bildet, welche für den Erwerb und in demselben auch für die Gesundheit sorgt. Wir müssen daher allerdings sagen, daß jede sociale Verwaltung zugleich eine indirecte sociale Gesundheitspflege enthält. Allein soll es noch hier überhaupt eine Bestimmtheit von Begriffen geben, so müssen wir setzen, daß die letztere als selbständiges Gebiet der ersteren da beginnt, wo die allgemeine sociale Verwaltung nicht mehr im Stande war, dem Einzelnen durch

seinen Erwerb dasjenige Maß von Besitz zu verschaffen, durch welches er seine Gesundheit selbst aufrecht halten konnte. Damit ist ihre Aufgabe bestimmt.

Nun sagen wir, absehend von allen theoretischen Untersuchungen, daß die Armuth der gänzliche Mangel an Besitz und Erwerbskraft sei, und daß dieselbe daher unter Umständen nicht bloß die Gesundheit, sondern auch das Leben selber durch gänzlichen Mangel der wirthschaftlichen Lebensbedingungen bedroht. Die Gesammtheit der Verwaltungsmaßregeln und Gesetze, welche zunächst das Leben als solches gegen jenen absoluten Mangel schützen, und welche die gesammte Geschichte der Welt als eine selbständige Aufgabe der Gemeinschaft anerkennt, nennen wir mit ihrem bezeichnenden Namen das Armenwesen. Da aber, wo es sich nicht mehr um das bloße Leben, sondern um die erwerbende Kraft desselben handelt, entsteht neben demselben, allerdings innig mit ihm verwandt, die Aufgabe der Gemeinschaft, soweit sie es kann, auch die Bedingungen dieser erwerbenden Kraft zuerst herzustellen, und dann sie zu erhalten. Daraus entstehen zwei wesentlich verschiedene Functionen der Gesundheitsverwaltung. Die erste, indem dieselbe für die Heilung der Krankheit sorgt, welche der Besitzlose sich nicht selber verschaffen kann, erzeugt das sociale Heilwesen, das es nur mit der Herstellung der durch Krankheit verlorenen Gesundheit zu thun hat, und das wir daher unten selbständig behandeln. Das zweite aber entsteht, indem die Erreichung der allgemeinen bürgerlichen Bedingungen der Erhaltung der Gesundheit und ihrer erwerbenden Kraft auch da hergestellt werden, wo der Mangel an Besitz dieselben gefährdet. Diese Bedingungen haben wir aber unter die zwei Begriffe und Systeme des Wohnungs- und des Ernährungswesens zusammengefaßt. Und wenn wir jetzt sagen, daß das Armenwesen die Bedingungen des Lebens, das sociale Heilwesen die Bedingung der Herstellung der Gesundheit, und die gewerbliche Gesundheitspflege die Bedingungen der Erhaltung der erwerbenden Kraft gegen die Gefährdungen durch den Erwerb von dem Mangel des Besitzes unabhängig machen will, so ist es nunmehr die Aufgabe der eigentlich socialen Gesundheitspflege, jene in Nahrung und Wohnung gegebenen Bedingungen für Leben und Gesundheit auch bei dem Mangel an Besitz so weit darzubieten, daß die Gefährdung der Gesundheit durch beide vermöge der Gesundheitsverwaltung beseitigt werden.

Alle sociale Gesundheitspflege hat daher im Unterschiede von jenen mit ihr eng verwandten Gebieten nur die Wohnung und Nahrung der Nichtbesitzenden zu ihrem Inhalte. Und zwar wie man sieht, nicht eben in dem Sinne, als ob sie damit die Aufgabe der socialen Verwaltung

auch nur für Leben und Gesundheit des Nichtbesitzes erschöpfe, sondern indem zunächst das Nahrungs- und Wohnungswesen der nichtbesitzenden Classe als selbständige und hochwichtige Aufgabe des gesammten Sanitätswesens anerkannt wird. Die Beschränkung auf diese Aufgabe aber ist nothwendig, um nicht ins Unbestimmte zu gerathen.

Denn es ist allerdings gewiß, daß Nahrung und Wohnung Gefahren enthalten, vor denen sich zuletzt der Besitzende ebenso wenig vollständig schützen kann, als der Nichtbesitzende. Allein auch das ist gewiß, daß Nahrung und Wohnung diejenigen Gesundheitsbedingungen sind, die gerade für den Nichtbesitz am meisten gefährdet erscheinen. Es ist überflüssig erst zu erörtern, daß das Gesunde in Wohnung und Nahrung stets denen zufallen muß, welche besitzen, während den Nichtbesitzenden der Mangel zwingt, auch das Ungesunde, ja das geradezu Gefährliche in beiden in sich aufzunehmen, um so mehr als zu dem Mangel an Kaufkraft der Mangel an Beurtheilung der Objecte hinzukommt, und die Noth oft zwingt, selbst das als bedenklich Erkannte zu gebrauchen.

Ebenso wenig bedarf es einer Erörterung darüber, daß aus einer ganzen Reihe von Gründen die an sich gleiche Gefahr in Wohnung und Nahrung für den Nichtbesitzenden in ihren Folgen, sei es als Erkrankung, sei es als Schwächung, eine viel größere wird als für den Besitzenden, während die Folgen des Sinkens der öffentlichen Gesundheit der nichtbesitzenden Classe an und für sich eine beständige Gefahr für die besitzende bildet.

Das worauf es daher bei aller, jetzt in ihrem Inhalte bestimmten socialen Gesundheitspflege ankommt, ist daher der Gedanke, in die allgemeinen gesundheitlichen Aufgaben des Nahrungs- und Wohnungswesens das Verständniß von dem ganz speziellen Einflusse des Nichtbesitzes auf beide hineinzutragen, und innerhalb der allgemeinen Sanitätspflege des Wohnungs- und Nahrungswesens ein spezielles Wohnungs- und Nahrungswesen der nichtbesitzenden Classe im weitesten Sinne des Wortes aufzustellen. Das nun in kurzem Umrisse zu bezeichnen, ist unsere Aufgabe.

Eine äußerliche Gränze kann es dafür allerdings nicht geben, so wenig als für den Uebergang von den Besitzenden zu den Nichtbesitzenden. Die Sache selbst aber ist an sich eine bestimmte, und als solche seit der letzten Generation Gegenstand einer ernstgemeinten und nicht mehr ruhenden Thätigkeit.

I. Das Wohnungswesen der socialen Gesundheitspflege.

Aufgabe desselben.

Wir haben bereits oben das Wohnungs- und Bauwesen vom hygienischen Gesichtspunkte der Verwaltung der öffentlichen Gesundheit dargestellt. Das Wohnungswesen vom socialen Standpunkte beginnt nun da, wo dem Volke wie der Gesetzgebung und Verwaltung das Gesetz für alles Wohnungswesen der niederen Classe zum Bewußtsein kommt, daß die Gefährdung der Gesundheit vermöge der Wohnung stets im umgekehrten Verhältniß zu der Höhe des Miethpreises steht, indem der Regel nach, so wie man die Elemente der Wohnungen auf bestimmte Einheiten von Raum, Luft und Licht reducirt, die schlechteren Wohnungen die theuersten sind, und daß trotzdem gerade die am wenigsten besitzende Classe gezwungen ist, die letzteren zu benutzen. Nun ist zwar jede Wohnung eine Kapitalsanlage, und es ist umsonst sich eine solche ohne Hoffnung auf einen angemessenen Ertrag denken zu wollen. Der Kampf zwischen Kapital und Arbeit ist daher auch hier nie ganz zu vermeiden. Wenn wir dennoch hier von einem socialen Wohnungsprincip reden, so würde die Aufgabe desselben darin bestehen, den Nichtbesitz in so weit vor den gesundheitlichen Folgen seiner geringen Miethpreise zu schützen, als dies mit dem naturgemäßen Interesse der Bauunternehmungen vereinbar ist.

Der Weg, den dieses sociale Wohnungsprincip durchzumachen hat, ist allerdings kein einfacher. Doch kann man ihn leicht verstehen. Zuerst sollen die bestehenden, als gesundheitsnachtheilig erkannten Wohnungen überhaupt beseitigt werden, und dann müssen allerdings neue Wohnungen entstehen, welche in ihren Bewohnungsverhältnissen den Forderungen der Hygiene, in der That aber bis zu einem gewissen Grade auch den Interessen ihres Anlagekapitals entsprechen. Hier nun ist der Punkt, auf welchen es für die sociale Zukunft dieses Gebietes darauf ankommen wird, nicht mehr bei allgemeinen polizeilichen Sätzen stehen zu bleiben, sondern bestimmte Grundsätze für die sociale Wohnungsgesetzgebung zu finden.

Die leitenden Sätze die sich dafür ergeben, hätten wohl das Recht gehabt, ihren Platz in jeder Gewerbeordnung und in jedem Stadtrecht zu finden. Wir stellen sie daher an die Spitze des folgenden.

Zuerst soll jeder Bauherr die Wohnungsräume in seinem Plane bezeichnen, die zum Vermiethen bestimmt sind.

Dann soll das Minimum solcher Wohnungen an Kubikraum bestimmt sein.

Endlich aber, und das wird das Entscheidende sein, sollen alle diejenigen Häuser, welche für Wohnungen der nichtbesitzenden Classe nach dem, den oben Forderungen entsprechenden Plane gebaut werden, einer geringeren Haussteuer unterliegen, als die für die besitzende Classe bestimmten, was sich nach der Eintheilung der Wohnungen dann bemessen läßt.]

Aber alle diese Bestimmungen selbst wenn sie mit derselben Energie und Klarheit gesetzlich aufgestellt werden, werden fast ganz nutzlos bleiben, so lange die Ausführung nicht in besseren Händen ist als gegenwärtig. Die große Basis für diese Ausführung müßte dann darin bestehen, auch hier die öffentliche Arbeit zu theilen, indem man den Gemeinden principiell den Vollzug des Gesetzes überwiese, aber diesen Vollzug wieder, gerade wie in England, unter die Oberaufsicht des Staats mit Wohnungsinspectoren neben den Fabriksinspectoren für die Arbeiter durchführt!

Dabei würde es sich bald zeigen, daß wenn nun diese Grundsätze zum öffentlichen Recht der Classenwohnungen werden, der Bau solcher Häuser sich auch als ein vortheilhaftes Unternehmen ausweist, abgesehen von dem großen sittigenden Einfluß, den gerade hier die gesunde Wohnung auf den gesunden Geist der Bevölkerung ausübt. Es gibt in Wahrheit wenig Dinge, deren sich die Regierungen einerseits und die Besitzenden andererseits mit größerer Energie und größerer Liebe annehmen sollten!

In ihrem weiteren Umfange löst sich nun diese ganze Frage in drei Hauptpunkte auf, die wir wenigstens berühren müssen, die eigentliche Arbeiterwohnung, die Schulhygiene und die Hygiene öffentlicher Bauten.

Wir müssen zu unserem Bedauern bei der Betrachtung des allgemeinen Ganges, dem diese Frage in Gesetzgebung und socialer Publicistik gefolgt ist, die Thatsache konstatiren, daß sie in der neuesten Zeit viel mehr in den Hintergrund getreten zu sein scheint als das Gesundheitswesen es wünschen muß. In der bisherigen Entwicklung desselben scheiden wir übrigens drei Epochen; vielleicht daß wir bald vor einer vierten, der volkswirthschaftlichen, stehen werden. Die erste Epoche ist die der reinen, allgemein bürgerlichen Baupolizeiordnungen, die Polizei der Baugefahren, die schon oben erwähnt sind, und die von der Berücksichtigung der niederen Classe bei den Wohnungsverhältnissen noch eine Ahnung hat. Die zweite Epoche ist die der gesundheitspolizeilichen Auffassung. Auch hier war es die Cholera, welche den Anstoß gab. Die Sterblichkeit der niederen Classe ward zur dringenden Gefahr der höheren. Als ein Hauptgrund derselben erwies sich bald

der elende Zustand gerade der Wohnungen der Besitzlosen. Jetzt ergriffen England und Frankreich die Sache. England beginnt die Vernehmungen und Untersuchungen im Anfange der dreißiger Jahre; erster Report 1837, zweiter 1839, dritter umfassendster 1842; Frankreich trat gleichzeitig, jedoch vom allgemeinen Standpunkt auf; und nun begannen Gesetzgebung und Verwaltung ihre positive Arbeit, an welche sich die höhere sociale in Deutschland anschloß, freilich ohne es zu irgend einem andren als einem theoretischen Resultat zu bringen. An der Spitze dieser socialen Literatur, die von den tiefsten humanitären Anschauungen getragen ist, stehen in Frankreich ohne Zweifel die Gründer der ganzen positiven Auffassung der socialen Lage der niederen Classe. Villermé mit seinem Tableau de l'état physique et moral des Ouvriers 1840, den der undankbare Streit über Association und Organisation du travail nur zu bald vergessen machte, und von dem man dennoch sagen kann, daß er die erste sociale Statistik aufgestellt hat; in Deutschland ist der Vater dieser Richtung unzweifelhaft der edle Victor Huber, der mit seinem Aufsatze „Ueber innere Colonisation" 1846 die Bahn brach, welche er in seinen „Reisebriefen" und in vielen anderen trefflichen Arbeiten verfolgte. Die englische Literatur blieb wesentlich ihrem Character treu und gewann die Herzen durch die schlagende Wahrheit ihrer statistischen, fortgesetzten Beobachtungen. Vgl. E. Sax, Wohnungszustände, S. 32 und unten. Das hatte das Gute, daß die ganze Frage eine Zeit lang ernsthaft behandelt wurde; die sociale Auffassung erhob sich aber ursprünglich rein sanitär und ward namentlich in Deutschland zur Hauptsache, wo sie nach Hubers Vorgange von Franz Faucher u. A. noch in allgemeinen, meist etwas unklaren Umrissen behandelt ward; den positiven Inhalt gaben dann Parisius in seiner „Wohnungsfrage" publicistisch, Engel statistisch, in dem immer die Grundlage aller künftigen Untersuchungen bildenden großen Werke „Einrichtungen für die Wohlfahrt der Arbeiter" III Thle. 1876. Vorauf ging E. Sax, mit gründlicher Berücksichtigung der englischen und französischen Literatur, in dessen zugleich ethischen Anklängen sich die Gedanken von Villermé und Huber widerspiegeln: „Die Wohnungszustände der arbeitenden Classen und ihre Reformen, 1869". Es ist merkwürdig genug, daß wir später keine namhafte Schrift auf diesem Gebiete zu verzeichnen haben. Freilich waren „der Worte genug gewechselt", aber während England und Frankreich gesetzlich und administrativ die Sache in die Hand nahmen, konnte man in Preußen und Oesterreich es zu keiner praktischen That bringen. Wird das deutsche Gesundheitsamt hier helfen können? —

a) Arbeiterwohnungen.

Es war natürlich, daß bei dem entstehenden Gegensatz zwischen Kapital und Arbeit da, wo sich bereits eine selbständige Arbeiterbevölkerung herausgebildet hatte, die allgemeine Wohnungsfrage der niederen Classe vorzugsweise zu einer Frage der Arbeiterwohnungen werden mußte. Hier ging England wieder voran, und zwar mit durchaus positiven Schritten. Nachdem die englische Literatur die Bahn geebnet und in den fünfziger Jahren sich zu einem bedeutenden Einfluß durch die Schriften von Girdlestone, G. Godwine, Tremenhere, besonders von Southwood Smith (Results of sanitary improvements 1854, vorz. statistisch) und Robertz (The physical condition of the labouring classes resulting from the state of their dwellings 1855, ins Franz. übers. 1856) u. A. bis zu der letzten (?) Arbeit von James Hole (The homes of the working classes 1866) erhoben hatte (vergl. Faucher, Die Bewegung für Wohnungsreform. V. J. Schr. 3. Jahrg. IV, 4. Jahrg. 3 und E. Sax, S. 32 und öfter), begann es auf drei Punkten zugleich die Sache in die Hand zu nehmen. Zuerst ward die Wohnungsfrage Gegenstand der Verhandlungen in öffentlichen Vereinen, wie in der Association for social science, dann begann man aus derselben Unternehmungen zu machen, und es entstanden die Building Societies, mit ihnen die Frage, ob es gerathen und möglich sei, dem Arbeiter nicht bloß gesunde Wohnungen, sondern auch ein Eigenthum am bewohnten Hause zu verschaffen; E. Sax hat die Erfolge dieser Unternehmungen zusammengefaßt S. 174; doch gehört der letztere Punkt wohl nicht hierher. Das wichtigste aber war das Eingreifen der Gesetzgebung, welche mit der Labouring Classes Lodging Houses Act 14. 15. Vict. 34 beginnt, in der Sanitary Act von 1866 fortgesetzt und in der Artizans and Labourers Dwellings Act von 1868 vorläufig zu einem Abschluß gebracht ward. Wenn man die Energie dieser Gesetze gegenüber dem eigentlich kläglichen Mangel der deutschen Gesetzgebung betrachtet, so bleibt nichts übrig als die Hoffnung, daß die neue Zeit mit ihrer socialen Richtung endlich gut machen werde, was wir bisher versäumt haben. Nach jenen englischen Gesetzen ist jede Gemeindebehörde in Orten über 10,000 Einwohner ermächtigt, Grund für Arbeiterwohnungen zu kaufen, die Wohnung einzurichten und sie den Arbeitern zu verpachten; die „Commission für Anleihen zu öffentlichen Anlagen" kann den bedürftigen Gemeinden dafür zu 4 % Geld vorstrecken; eine Verfügung des Home Ministers vom 14. Februar 1867 schreibt bereits genau die Raumverhältnisse für solche Wohnungen vor (jede Wohnung zwei Zimmer mit 1810 bis

2000 engl. Kubikfuß); die Acte von 1868 gibt endlich dem Officer of Health das Recht, alle Wohnungen zu inspiciren, Bericht an die Ortsbehörde zu erstatten, und die letztere entscheidet. Finklenburg a. a. O. S. 70—74. Wir fügen dem das Gesetz über öffentliche Turn- und Erholungsplätze, das schon in der Public Health Act von 1848 vorbereitet war, hinzu, Finklenburg, S. 77, das sogar allen Gemeinden von mehr als 500 Einwohnern das Recht verleiht, Grundstücke auch für solche Plätze zu kaufen und herzurichten! Haben wir etwas auch nur Aehnliches in Deutschland? — Uebrigens ist bereits im Jahr 1875 eine neue Labourers Dwellings Improvements Act erschienen, welche jeder Gemeinde von 25,000 Einwohnern das Recht gibt, ganze als unpassend erkannte Stadtviertel zu kaufen und zu verbessern! Göttel a. a. O. S. 99. Wie weit sind wir von so urkräftigen Gedanken entfernt! — Die Bahn für die Bildung von Geldkräften zur Herstellung solcher Wohnungen auf dem Continent brach gleichzeitig Ducpetiaux in seinem Projet d'association financière pour l'amélioration et l'assainissement des quartiers habités par la classe ouvrière, Bruxelles 1846. Dem Anstoße folgte man nicht bloß in Frankreich, sondern auch in Deutschland, wo die Berliner gem. Baugesellschaft (seit 1847) es versuchte, namentlich den Eigenthumserwerb des Hauses möglich zu machen; ihm folgten andere: Sax, S. 161. Daneben sorgte der Centralverein für das Wohl der arbeitenden Classen (seit 1844) für Arbeiterwohnungen; auf den verschiedenen Congressen der deutschen Volkswirthe ward gleichfalls der Gegenstand behandelt (von beiden Vereinen herausgegeben: Die Wohnungsfrage mit besonderer Rücksicht auf die arbeitenden Classen 1865); der Brüsseler Congreß für Gesundheitspflege und Rettungswesen 1876; Alexandrien-Stiftung in Berlin, Baugesellschaften an mehreren Orten; Bericht von Parisius; vergl. auch Sax, Pariser Ausstellung 1867; S. 165. So ist wohl manches begonnen; indessen ist es bei allem theoretischen Verständniß und aller Opferwilligkeit für die Sache nicht zu verkennen, daß wir es in allem Obigen doch nur mit einzelnen Erscheinungen zu thun haben, und daß wenig Hoffnung auf einen durchgreifenden organischen Fortschritt da ist, so lange wir nicht dem großen Beispiele Englands folgen, eine für ganz Mitteleuropa gültige Gesetzgebung zu schaffen und die Ausführung derselben in das Gesundheitswesen der Gemeinden zu legen!

Wir bemerken nur schließlich, daß die Frage nach dem Versorgungswesen, Alters- und Pensionskassen u. s. w., wie die ganze Versicherungsfrage in zu wenig nachweisbarem Verhältniß zum Gesundheitswesen der Arbeiter steht, um hier untersucht zu werden. Das Arbeiterkranken-

wesen fällt dagegen unter „Medicinalwesen". Uebrigens bleibt auch hier das eigentliche Quellenwerk das oben citirte. „Einrichtungen für die Wohlfahrt der Arbeiter im Preußischen Staate", 3. B. 4⁰, Stat. Bureau, Berlin 1876, dessen Material, wie es scheint, von der Literatur nur wenig benützt ist.

b) Schulhygiene.

Ueber die Schulhygiene und ihre Nothwendigkeit ist man sich einig; sie wird in dem Grade nothwendig, je mehr einerseits die Schulpflicht durchgreift, und andererseits die Aufgaben in und für die Schule wachsen. Wir rechnen dieselbe aber zu der Sorge für die arbeitenden Classen, weil dieselben bekanntlich das bei weitem größte Contingent gerade zu derjenigen Schule stellen, wo die hygienische Aufsicht die nothwendigste ist, die Volksschule. Der Inhalt dieser Schulhygiene ist dabei ein an sich sehr einfacher, während die Schwierigkeiten ihrer Durchführung jedem bekannt nahe liegen. Das Princip derselben ist einfach. Das, warum es sich dabei handelt, ist schließlich immer die reine Luft als materielle, und die Verhütung von geistiger Ueberanstrengung als physische Basis aller Schulgesundheit. Wir können nichts hinzufügen, als daß die neueste Zeit gerade diesen wesentlichen Punkt mit großem Nachdruck hervorgehoben, und ihn sowohl theoretisch als praktisch zur Geltung gebracht hat, wenigstens in Mitteleuropa; wir gestehen, über die englische und französische Gesetzgebung in dieser Beziehung nichts gefunden zu haben.

Wir glauben, daß die preußische Gesetzgebung die erste gewesen, welche die Schulhygiene zum Gegenstand der Gesetzgebung gemacht hat. Schon Erlaß von 1836 (Horn, Med.-Rescr. S. 114) Vorschrift über das gesundheitsmäßige Verhalten der Kinder während des Unterrichts, und Verbot der zu großen Verlängerungen der Unterrichtsstunden. Die Frage nach dem Einfluß der Lehrgegenstände, Lehrmittel und Lehrmethode auf die Gesundheit der Kinder im ganzen und die einzelnen Organe derselben ist dann Gegenstand vielfacher ärztlicher Untersuchungen geworden, namentlich die Rückgratsverkrümmungen und die Kurzsichtigkeit. S. namentlich Geigel in dessen Oeff. Gesundh.-Pflege, mit voller Sachkunde und Wärme, S. 364 ff. Ebends. die ärztliche Literatur dieser Frage mit den Arbeiten von Fahrner, Parow, besonders Varrentrapp, der heutige Stand der hygienischen Forderungen an Schulbauten. V.-J.-Schr. f. öff. Gesundh.-Pflege I. 405. — Ueber die Schulbauten ein sehr eingehender Erlaß d. M. f. C. u. Unterricht in Oesterreich vom 9. Juni 1873: Obentraut a. a. O. S. 537

bis 548, eigentlich die vollständigste neue Lehr- und Lehrmittelordnung, alle Einzelheiten umfassend. Dazu preußische Vorschriften über Einrichtung der Schulzimmer, Räume und Ventilation, und Min.-Entschl. vom 6. Jan. 1867 für Baiern, sogar Maximalzahl der Schüler (100!), Oefen ꝛc. S. Geigel a. a. O. 304. Hervorgehoben werden muß das Volksschulgesetz des Königr. Sachsen vom 26. April 1873, welches die ganze innere Einrichtung der Volksschulen vollständig und im Sinne der neuesten hygienischen Erfahrung ordnet; s. Medicinal-Gesetze d. Königr. Sachsen von Reinhard u. Bosse S. 400—414.

c) Oeffentliche Bauten und Gefängnißhygiene.

Wir fügen zu der Frage nach den hygienischen Forderungen bei öffentlichen Bauten die weitere nach Gefängnißbau der Vollständigkeit wegen hinzu, obwohl letztere schon offenbar in das Gebiet der Rechtspflege und Verwaltung gehört und anderen Forderungen unterworfen sein muß.

Was zunächst die öffentlichen Bauten, und zwar nicht bloß die für die staatliche Verwaltung, sondern auch für andere öffentliche Zwecke bestimmte betrifft, so ist die Feuersicherheit hier natürlich der erste Gesichtspunkt (Theater, Archive, Bibliotheken u. s. w.). Die Gesundheitslehre muß diese Seite der Sache der Bautechnik überlassen. Dagegen ist es nur historisch zu erklären, daß namentlich die Amtsgebäude nicht viel nachdrücklicher von Seiten der öffentlichen Hygiene untersucht und besprochen werden, nachdem denn doch wahrlich nicht der schlechteste Theil des Volkes gezwungen ist, die Hälfte seines Lebens in einer Amtsluft zuzubringen, bei der man sich ganz ernsthaft die Frage stellen muß, ob der öffentliche Dienst nicht geistig und sogar mechanisch noch mehr darunter leidet, als der Beamtete selbst! — Doch hoffen wir, daß die neuere Technik den Mangel an Verständniß, der sich hier bei der Bureauseßhaftigkeit nur zu leicht einfindet, überwinden wird!

Merkwürdigerweise sind die (unfreien) Gefängnisse ein viel ernsthafter besprochener Gegenstand der öffentlichen Hygiene geworden, während man an die freie Haft des Beamteten in der nur zu oft elenden Amtsstube gar nicht gedacht hat. Ohne uns an dieser Stelle auf diese Gefängnißfrage weiter einzulassen, bemerken wir nur, daß es sich dabei keineswegs um einen so ganz geringen Theil der Bevölkerung handelt. Leider hat erst in der allerletzten Zeit die Gesundheitslehre dasjenige zu formuliren gewußt, was die verständige Humanität seit hundert Jahren als Princip des Gefängnisses richtig empfunden hat.

Bei der großen Mannigfaltigkeit der „öffentlichen Gebäude" ist es wohl natürlich, daß es keine selbständige Hygiene derselben gibt, sondern daß dieselbe fast immer mit der Ventilationsfrage erschöpft ist. Indessen dürfen wir an dieser Stelle darauf hinweisen, daß die Bau-Hygiene die Bau-Technik ernstlich verpflichten sollte, die Bureau-Ventilation gründlicher als bisher zu studiren! — Das Gefängnißwesen hat dagegen seine selbständige Geschichte, die einen Theil des Sieges der Menschlichkeit über die Härte des Strafrechtes enthält, und in diesem Sinne keineswegs ohne Interesse ist, obwohl an ihr nur schwer das hygienische Element von anderen Faktoren zu trennen ist. Es hat wohl Jahrtausende gedauert, bis das Gefängniß überhaupt Gegenstand einer anderen Erwägung als der der Sicherheit der Gefangenen geworden ist. Wenn wir von der alten Welt schweigen, so beginnt das eigentliche Gefängniß wohl erst in den Klöstern; die unterirdischen Gefängnisse scheinen hier erst im zwölften Jahrhundert (1117, Prior des Klosters San Martini di Campi) zu beginnen. In den Klöstern wurden die Gefangenen zuerst in Ketten gelegt; das bedeutet das furchtbare „vade in pacem" des Mittelalters. Die Inquisition bildete dies System zu drei Classen aus, die öffentlichen, die mittleren und die geheimen Gefängnisse während der Untersuchungen. Darauf Uebergang zu dem Gefängnißwesen des neu entstehenden Strafrechts; aber das Gefängniß ist noch immer keine Strafe, sondern eine wenn auch fürchterliche Untersuchungshaft. Deßhalb gibt es auch nicht die Spur weder einer sanitären noch viel weniger einer hygienischen Berücksichtigung der Gefängnisse. Dieselbe entsteht erst im vorigen Jahrhundert, wo das Gefängniß selbst zur Strafe wird. Jetzt folgen sich die Hauptsysteme, von denen das erste das sanitäre Element nur ganz allgemein, das zweite und dritte die Gefährdung der geistigen Gesundheit berührt. Das erste beruht auf dem Grundsatz, die Gefangenen am Tage zusammenkommen zu lassen und sie in der Nacht zu trennen; Hauptbeispiel das große Gefängniß von Maria Theresia in Gent, erbaut 1772. Das zweite System ist das Philadelphische von 1829, dessen Folgen den Geist zerrütteten, ohne doch Besserung herbeizuführen. Das dritte von Crafton seit 1857, das sog. système progréssif, mit drei Abstufungen der Isolirung, jedoch nur auf ein Minimum von drei Jahren berechnet. Daneben muß constatirt werden, daß auch ohne diese Systeme die sanitäre Polizei der Gefängnisse sich bei allen civilisirten Völkern fortschreitend entwickelt, aber erst in neuester Zeit zu einem gesundheitlichen System gelangt. Geschichte des Gefängnißwesens bis zu dieser Zeit: M. B. Scalia, Sul governo e sulla reforma delle carceri in Italia 1875. Die gegenwärtige Zeit hat nun das hygienische Element zum selb-

ständigen Ausdruck in der Gefängnißfrage gebracht; vgl. vor allem **Baer**, Gefängnisse und Strafanstalten 1871; dazu **Stevens**, Prisons cellulaires en Belgique 1878; hygienisch: **Emmert**, Cours d'hyg. publ. 1877. Reiche Literatur über das Gefängnißwesen bei **Block** a. a. O., v. Prisons. Reform des Gefängnißwesens in **Preußen**: **Rönne** II. § 369. Vom reinen Standpunkt der Hygiene: J. van **Diest**, Hygiène des prisons 1879, mit Berücksichtigung der einzelnen Verhältnisse der Gefängnisse.

II. Das Nahrungswesen der socialen Hygiene.

Wir schließen diesen Theil unserer bisherigen Aufgabe mit einer Kategorie, die, wenn die Darstellungen der bürgerlichen Gesundheitspflege über das Nahrungswesen annähernd erschöpfend gewesen, eigentlich statt eines positiven Inhalts nur noch ein durch das wirkliche Leben der nichtbesitzenden Classe gebotenes Princip enthalten kann.

Zuerst steht fest, daß alle Grundsätze und Forderungen über das allgemeine Nahrungswesen auch für das Gebiet der socialen Hygiene gelten.

Zweitens ist es keine Frage, daß die gesundheitlichen Gefahren den Nichtbesitzenden gerade bei allen Theilen des Nahrungswesens am meisten bedrohen, ohne daß er bei geringen Mitteln und großem Bedürfniß im Stande wäre, sich wie der Besitzende gegen ungesunde Nahrungsmittel zu schützen.

Es folgt daraus das in seiner Grundlage einfache und klare, wenn auch in allen seinen einzelnen Punkten schwer faßbare und dennoch für das Wohl des bei weitem größten Theils des Volkes entscheidende Princip für die gesammte Polizei des Nahrungswesens: daß die Bewachung der Nahrungsmittel im Namen der öffentlichen Gesundheit in dem Grade **thätiger** von Seiten der Organe, **strenger** gegenüber Verderb und Verfälschung und **leichter und kostenfreier** für jeden Consumenten eingerichtet werden muß, in welchem das Nahrungsmittel selbst in **größerer Menge** und mit **geringeren Preisen** dem öffentlichen Verbrauche dargeboten wird.

Die Gefährdung der Gesundheit durch den Genuß des Theuren und Seltenen soll vor allem Sache des einzelnen Besitzenden, die Gefährdung durch die Verzehrung des Billigen und Täglichen soll Aufgabe der öffentlichen Gesundheitspflege sein.

Wir glauben den ersten dieser Sätze dem Verstande, den zweiten vielleicht auch dem Herzen der höheren Classen nahe legen zu dürfen.

Dritter Theil.

Das Medicinal- oder Heilwesen.

Begriff.

Nachdem wir das Gesundheitsamt als den allmählig selbständig sich herausbildenden Verwaltungsorganismus für das Gesundheitswesen, und die Gesundheitspflege oder das Sanitätswesen als die Gesammtheit der Organe, Einrichtungen und Thätigkeiten vorgestellt haben, welche innerhalb des Gesundheitswesens die öffentliche Gesundheit vor ihren äußeren Gefährdungen und inneren Störungen bewahren, wird wohl der Begriff des Medicinal- oder Heilwesens kaum eine besondere Schwierigkeit machen.

Dennoch legen wir, und zwar gerade an dieser Stelle, besonderen Werth auf eine möglichst klare und einfache Definition desselben. Denn nicht bloß, daß nur auf einer solchen streng logischen Grundlage die Beherrschung des sehr massenhaften Stoffes und namentlich die fruchtbringende Vergleichung des Fremden mit dem Eigenen stattfinden kann — etwas was wir in neuester Zeit z. B. selbst in den dahingehörigen Werken, wie denen von Finklenburg und Götel schmerzlich vermissen — so fordert auch die mächtige Entwicklung des Gesundheitswesens, der wir entgegen gehen, daß der Arzt auch die auf den eigenen Beruf bezüglichen Verhältnisse des öffentlichen Lebens als ein organisches Ganze denken lerne, in welchem jeder Theil seine Function sich zum klaren Bewußtsein bringt. Ein System ist aber zuletzt doch nichts anderes, als die subjective Auffassung einer organischen Einheit.

Um diese Einheit der Anschauung auch des Folgenden zu erhalten, muß der letzte Theil unserer Arbeit zu dem ersten Ausgangspunkte wieder zurückkehren.

Wir denken, es steht fest, daß die Gesundheit etwas wesentlich anderes ist als ihre Störung, die Krankheit, und daß daher die Gesundheitslehre einen wesentlich anderen Inhalt hat als die Krankheitslehre, oder die eigentlich medicinische Wissenschaft. Nach unserer früheren Darstellung genügt es jetzt zu sagen, daß die Aufgabe dieser medicinischen Thätigkeit und Wissenschaft die Heilung jener wirklichen Störung der Gesundheit, das ist der Krankheiten, sein soll. Aber es hat Werth, aus diesem Begriffe die Elemente des Systemes unseres Gebietes zu entwickeln, die allerdings in etwas den Anspruch machen, die absolut geltenden Elemente des letzteren wenigstens aufzusuchen.

Die Heilung ist ein physiologischer Proceß, den das Verwaltungsrecht natürlich vorauszusetzen hat, wie den Begriff der Gesundheit und den der Krankheit, welcher letztere überhaupt nicht passiv, sondern nur negativ bestimmt werden kann. Die Heilkunde enthält die Gesammtheit der Kenntnisse, Erfahrungen und Geschicklichkeiten, vermöge deren die Gesundheit durch menschliche Hülfe hergestellt werden kann. Auch dieser Begriff berührt das Verwaltungsrecht nicht. Von der Heilkunde gehen dann mehr oder weniger geeignete Bestrebungen aller Art aus, welche diese Heilung herstellen wollen. So lange diese Bestrebungen Sache des Einzelnen oder vorübergehender Natur sind, gehören sie der Sphäre des Einzellebens. Sowie dieselben aber dadurch eine feste und dauernde Gestalt annehmen, daß sie entweder zum bestimmten Lebensberuf Einzelner werden, oder die spezielle Aufgabe einzelner, eigens für die Heilung bestimmter Anstalten bilden, wird die Heilung eine selbständige Function im Gesammtleben, mit eigenem Organismus und eigenen Aufgaben, und die Gesammtheit dieser Functionen und ihrer Organe nennen wir das Heilwesen.

So lange es nun eine menschliche Gesellschaft gegeben hat, hat es auch ein solches Heilwesen im weitesten Sinne des Wortes gegeben. Allein auch für dieses Heilwesen vollzieht sich, wenn auch erst im Laufe der Jahrtausende, derselbe Proceß, dem wir in allem begegnen was die Gemeinschaft der Menschen und die Bedingungen ihrer Entwicklung betrifft, und der uns auch in der Gesundheitspflege auf jedem Punkte entgegentrat. Ist einmal irgend etwas eine durch das Wesen der Persönlichkeit bedingte Voraussetzung der allgemeinen menschlichen Entwicklung, so wird dasselbe als solches Gegenstand des selbständigen und selbstthätigen Willens der Gemeinschaft, und damit des Staates. Aus diesem Willen des Staates entsteht das Recht; und so gestaltet sich aus den großen und kleinen Lebensverhältnissen, welche jede menschliche Gesellschaft in sich selber erzeugt, das was wir einen Rechtsbegriff nennen. Der Rechtsbegriff ist es nun, der das Wesen eines solchen Lebensverhältnisses für den Einzelnen objectiv formulirt und feststellt. Erst da wo die Dinge es vermögen ein Recht zu bilden, werden sie gezwungen, ihre wahre Natur zu entfalten, und damit erst erscheinen sie als organische Theile des Ganzen. Dies nun gilt, wie für alles andere, mithin auch für das Heilwesen. Wir sagen demnach, daß die medicinische Wissenschaft von der Wissenschaft des Heilwesens, das ist der Heilkunde, ebenso wesentlich verschieden sei, als von der der Gesundheitslehre. Das Heilwesen, in unserem Sinne die Anwendung der Heilkunst nicht mehr auf die einzelne Krankheit, sondern auf die Gesundheit des Einzelnen als Theil der öffentlichen Gesundheit gedacht, beginnt da,

wo es mit seinen Organen und ihrer heilenden Thätigkeit zum Gegenstand des staatlichen Willens, der Gesetzgebung, damit zu einem selbständigen Begriffe des öffentlichen Rechtes, und damit zu einem ganz bestimmten Gebiete des Verwaltungsrechtes und der Verwaltungslehre wird.

Wir glauben wiederholen zu dürfen, daß es für das gesammte Verständniß der eigentlichen Medicin wie für die ganze Bedeutung der medicinischen Wissenschaft und ihres Verhältnisses zur Rechtswissenschaft von wirklichem Werthe ist, diese ganz bestimmte Auffassung festzuhalten.

Denn wenn dem so ist, und dabei doch diese Rechtswissenschaft oder die Bildung des geltenden öffentlichen Rechts für das medicinische Heilwesen offen erklärt, daß sie von der theoretischen Heilkunde weder etwas versteht noch verstehen kann, so enthält jener verwaltungsrechtliche Begriff des Heilwesens zwei wesentlich verschiedene Dinge in sich. Einerseits eben diese Heilkunde, welche an sich gegen das Recht, und andererseits das Recht, welches gegen die Medicin an sich durchaus gleichgültig ist. Dennoch erzwingt die höhere Natur des Staates, daß beide im Heilwesen als ein Ganzes erscheinen. Soll daher dieses Heilwesen die innere Berechtigung haben, als eine Rechtsordnung auch für die Ausübung der Heilkunde zu gelten, so muß die Gesetzgebung sich klar sein, in welchem Verhältniß beide zu einander stehen, damit die rechtliche Geltung den Ausdruck des Wesens desjenigen bilde, worüber sie Gewalt hat.

Und da nun dieses nicht etwa für einzelne Fälle, sondern für das Gesammtleben gesetzt werden muß, so muß jenes Bewußtsein des Staats über die Berechtigung seiner Gesetze, in den an sich freien wissenschaftlichen Beruf des Arztes hineinzugreifen, ein für alle Fälle geltendes, das ist, es muß ein Princip sein.

Ein solches Princip hat das Gesundheitsamt, ein solches Princip hat die Gesundheitspflege, und ein solches Princip muß daher auch das Medicinal- oder Heilwesen haben. Wir aber meinen, daß jeder verständige Arzt sich dasselbe zu überlegen verpflichtet sei; denn erst in Verbindung mit dem Arzte wird der Jurist auch hier das Richtige und Dauernde finden.

Das Heilwesen und sein oberstes Rechtsprincip.

Es genügt nicht ganz, dieses Princip einfach zu formuliren. Denn soll es richtig sein, so muß es zu zwei Dingen fähig erscheinen. Erstlich muß es nicht etwa bloß für unsere Tage, sondern für alle Zukunft berechtigt erscheinen; und zweitens muß es, da es allen einzelnen Er-

scheinungen auf unserem Gebiete zum Grunde liegt, einerseits den Maßstab abgeben für alles Verständniß der Geschichte — nicht etwa der Medicin, sondern eben speziell des öffentlichen Heilwesens — und andererseits auch für das, was wir das vergleichende Medicinalwesen nennen.

Das ist der Grund, weßhalb wir hoffen, daß auch der Mediciner diese Begründung verfolgen werde.

Es ist gewiß, daß die medicinische Wissenschaft ihren eigenen großen Entwicklungsgang geht. In diesen vermag weder Gesetzgebung noch Verwaltung hineinzugreifen. Ihr letzter Inhalt aber war seit Jahrtausenden, was er jetzt ist und ewig bleiben wird, die Forschung nach dem Wesen der Krankheiten und den Bedingungen ihrer Heilung. In tausend Formen ist sie immer dasselbe. Sie ist Maß und Gestalt dessen, was der Geist des Menschen über den natürlichen Proceß der Krankheit zu erkennen und damit zu thun vermag.

Allein die Heilung ist innerhalb dieser Wissenschaft wieder die Sache des Einzelnen. Gegenübergestellt dem einzelnen Falle, ist sie der individuellen Meinung, der individuellen Thätigkeit des einzelnen Heilenden überlassen. Und wenn das, was wir die Krankheiten nennen, daher eben nur eine solche Reihe von einzelnen Fällen enthielte, so würden wir unbedingt den Grundsatz aussprechen müssen, daß zwar aus einer Reihe von naheliegenden Gründen der einzelne Heilende stets sich die medicinische Wissenschaft bis zu einem größeren Grade aneignen wird, daß aber diese Wissenschaft und die wirkliche Heilung der einzelnen Krankheit im Sinne des öffentlichen Rechtes gar nichts mit einander zu thun haben.

Oder: daß man aus dem früheren Wesen der Wissenschaft zwar das ethische Princip construiren kann, welches die Kenntniß der medicinischen Wissenschaft für den Heilenden fordert, daß aber ein Rechtsprincip für das Verhältniß beider zu einander nicht denkbar ist; nicht einmal ein bürgerlich-rechtliches, obwohl die römischen Juristen ein Recht auf Haftung in der Heilung annehmen, ohne es doch in der Sache selbst nachweisen zu können, geschweige denn ein öffentliches.

Nun aber zeigt die höhere Verwaltungslehre, daß auch die Gesundheit des Einzelnen eine Bedingung für Kraft und Entwicklung des Ganzen ist, und bildet daraus den Rechtsbegriff des öffentlichen Gesundheitswesens. Wer einen solchen Begriff überhaupt zugibt, der muß auch nichtwollend gestehen, daß auch die Krankheit und mit ihr die Heilung derselben absolut nie bloß für den Einzelnen da sind, sondern stets zugleich dem Ganzen als untrennbare Momente angehören. Ist dem nun so, so scheint es nicht unzweifelhaft, daß wenn man überhaupt eine Gesundheitspflege nur darauf begründen kann, daß sie zu einer

öffentlichen Rechtsordnung wird, weil die Gesundheit des Einzelnen ein integrirendes Moment der öffentlichen Gesundheit ist, auch die Heilung des Einzelnen durch den Einzelnen nicht mehr ein bloßes Verhältniß beider zu einander, sondern nothwendig *zugleich* ein Act ist, der dem öffentlichen Leben und damit dem öffentlichen Recht angehört. Und ist das der Fall, so muß der Bildungsproceß dieses öffentlichen Rechtes, der auch hier eben nur das Wesen der Dinge zur Geltung zu bringen hat, zu dem Satze gelangen, daß wenn die ärztliche Wissenschaft an und für sich die Voraussetzung der Heilung der Krankheit ist, sie es auch *für jeden Einzelnen sein muß, welcher den Heilberuf ausübt*; das ist, das *Recht auf Ausübung des Heilberufes muß die wissenschaftliche medicinische Bildung* als seine Voraussetzung auch rechtlich anerkennen.

Dies, meinen wir, sei das höchste Princip nicht etwa der Heilkunde, sondern des öffentlichen Heilwesens. Und daraus folgen nun seine beiden ersten großen Anwendungen.

Die Grundlage alles wirklichen Fortschrittes und damit der ganzen Geschichte des öffentlichen Heilwesens besteht demgemäß in der wenn auch langsamen, so doch anerkannten Geltendmachung des Grundsatzes, nach welchem die wissenschaftliche Bildung als Bedingung für ihre Ausübung einerseits vom Arzte gefordert, und andererseits demselben möglich gemacht wird. Wir müssen das hier schon im allgemeinen aufstellen; die eigentliche Ausführung dieses Gedankens wird sich dann naturgemäß erst bei der Entwicklung des eigentlichen Heilwesens ergeben. Es folgt aber zweitens, daß wenn man die verschiedenen Völker mit einander *vergleicht*, ganz abgesehen von der Wissenschaft und ihrem Inhalte, stets dasjenige Volk im Heilwesen, und zwar allerdings im Unterschiede vom Sanitätswesen, am höchsten steht, welches in seinem öffentlichen Recht diesen Grundsatz am strengsten durchzuführen vermocht hat.

Es wird nun darauf ankommen, dieses an sich abstracte Princip nunmehr auch in seiner Bedeutung für die einzelnen Verhältnisse durchzuführen.

Die beiden Gebiete des Heilwesens.

Sind in der oben dargelegten Weise nun Heilwesen und Heilkunde von einander wesentlich verschieden, so kann natürlich auch das System der letzteren als das der medicinischen Fachwissenschaft mit dem des ersteren gar nichts zu thun haben. Das System des selbständigen Heilwesens wird demnach aufgefaßt werden müssen als die systematische Ordnung desjenigen, was die Staatsgewalt in Gesetzgebung und Ver-

waltung zu thun hat, um das Princip dieses Heilwesens in der wirklichen ärztlichen Berufsthätigkeit nun auch zur Geltung zu bringen.

Nun ist diese Berufsthätigkeit eine doppelte. Sie ist zuerst und vor allem die des einzelnen Arztes; dann vollzieht sie sich zweitens durch das, was wir hier am kürzesten die öffentlichen Anstalten für die Heilung von Krankheiten nennen. Die Grundlage jedes Systems des Heilwesens in dem obigen bestimmten Sinne ist daher an sich klar. Wir glauben sie nicht besser bezeichnen zu können, als indem wir die Durchführung des obigen Princips für die ärztliche Thätigkeit der einzelnen Heilkundigen oder für die im engeren Sinne sogenannte ärztliche Praxis das Recht des Heilberufes, die Durchführung desselben aber für die öffentlichen Anstalten das Recht der Heilanstalten nennen.

Nun ist es auf den ersten Blick klar, daß diese beiden Kategorien keineswegs einfache Verhältnisse enthalten; jede derselben bildet vielmehr wieder für sich ein System, und nicht bloß das Ganze derselben, sondern auch jeder einzelne Theil dieses Systems hat wieder seine zum Theil sehr reiche und sehr verschieden gestaltete Geschichte. Auch hier dürfen wir deßhalb darauf hinweisen, daß unsere Arbeit sich darauf beschränken muß, neben der systematischen Einheit des ganzen und hochbedeutsamen Bildes das sich vor uns ausbreitet, nur die leitenden Grundgedanken und Thatsachen aufzuführen. Aber es wird eine Zeit kommen, wo kein Arzt seine ärztliche Bildung mehr für eine vollständige erklären wird, wenn er nicht wenigstens diese Grundlagen seines eigenen Berufsrechtes kennt, und seine eigene Lebensaufgabe von diesem Gesichtspunkte aus zu betrachten gelernt hat!

Wenn man den Character der bisherigen Auffassung und Darstellung des Medicinalwesens im Verhältniß zum obigen kurz bezeichnen will, so wird man denselben namentlich für ganz Mitteleuropa leicht verstehen, wenn man ihn mit der Stellung der Universitäten in Verbindung bringt. Bis zu unserem Jahrhundert war diese Stellung das, was wir eine ständische nennen; die Wissenschaft erschien als specifische Aufgabe des ständischen Universitätskörpers, und der Staat überließ diesen Korporationen nicht bloß die Pflege der Wissenschaft an sich, sondern auch die Entscheidung über die Fähigkeit und das Berufsrecht ihrer Angehörigen. Während die entstehende Verwaltung daher das Gebiet des Sanitätswesens nicht bloß, wie wir gesehen, in beständigem Fortschritt ausbildete und dasselbe als „Medicinalpolizei" u. s. w. auch in die Staatswissenschaft aufnahm, ward das gesammte Recht des Heilberufes als ein Theil des Universitätsrechtes, die Gesammtheit der Heilanstalten dagegen als

ein Gebiet der reinen Administration angesehen; die Folge war, daß sich mit dem vorigen Jahrhundert, in welchem überhaupt erst jene Medicinalpolizei entsteht, das ganze Heilwesen einfach als ein abgesondertes Gebiet derselben gleichsam beiläufig behandelt wurde. Denn die zwei großen Elemente des Heilberufs, die Bildung und das Recht der Aerzte, überließ die Polizeilehre als etwas ihr nicht Angehöriges den Universitäten. Sie verstand das entstehende ärztliche Amt, aber nicht den alten historischen Beruf des Arztes. Trotz der Anerkennung des Unterschiedes von Medicinal- und Sanitätswesen, wie sie eigentlich doch erst Berg a. a. O. (Bd. II., S. 61—211, 1799) genannt hat, kommt deßhalb die Selbständigkeit jener beiden Theile nicht recht zur Geltung; das Medicinalwesen in unserem Sinne erschöpft sich meistens in dem Gedanken der „Sorge für ärztliches Personal" oder „Aufsicht über die Medicinalpersonen" (wie bei Hebenstreit a. a. O. S. 215 ff). Diese Auffassung ist im wesentlichen geblieben; die Darstellungen des Territorialstaatsrechts wie bei Mohl, Pözl u. A. gehen auch nicht viel weiter; über die Stellung der deutschen Gewerbe-Ordnung s. unten. Zum Theil lag das auch wohl daran, daß die neueren Gesetzsammlungen wie die von Obentraut, Kletke, Reinhardt und Bosse u. A. eben nur die neueren Gesetze und nicht das bereits bestehende Recht ins Auge faßten. Aehnlich haben Frankreich und England fast nur für den Heilberuf spezielle Gesetze erlassen. So sind in der Literatur Begriff und Inhalt der „Medicinalverfassung" vorzugsweise auf die Organisation des Gesundheitsamtes, und auf einige mehr beiläufige Anmerkungen über das Recht der Aerzte beschränkt, während selbst die Statistik der Heilanstalten, geschweige denn die Behandlung ihrer Rechtsverhältnisse so sehr wenig behandelt werden. Und doch sind gerade die letzteren von so hoher Wichtigkeit! Die künftige „Disciplin" des Gesundheitswesens wird das bessern! —

Elemente der Geschichte des Heilwesens.

Da nun auf diese Weise der Heilberuf und selbst die einzelnen Heilanstalten ihren eigenen historischen Entwicklungsgang in ihrer öffentlichen Rechtsbildung haben, so ist das, worauf es jetzt ankommt, das Verhältniß beider zu einander. Die Darlegung jedes Theiles für sich folgt dann später.

Natürlich ist die Grundlage auch hier die Geschichte des ganzen Gesundheitswesens, auf deren frühere Darstellung wir hier daher verweisen dürfen.

Die Alte Welt hat so wenig ein öffentlich rechtliches Heilwesen, als sie überhaupt ein eigentliches Gesundheitswesen besitzt. Kaum daß

das römische spätere Recht der Kaiserzeit einige Andeutungen über das ärztliche Berufsrecht enthielt; von öffentlichen Heilanstalten war überhaupt keine Rede. Es war klar, daß erst ein Beruf entstehen mußte, um ein Berufsrecht aufstellen und dann die Heilanstalten dem so entstandenen Berufsrecht unterwerfen zu können.

Erst die germanische Welt vermag es, beide in sich zu entwickeln. Aber freilich sind Beruf und Anstalt im Anfange so tief verschiedener Natur, daß viele Jahrhunderte darüber hingehen, bis sie sich in der Idee des Gesundheitswesens vereinigen. Und diesen Proceß kann man in drei Hauptperioden scheiden.

Die erste Periode ist die, in welcher beide ganz selbständig neben einander stehen, und in welcher sich das medicinische Bildungswesen wie die ärztliche Wissenschaft nicht um die damals einzigen Heilanstalten, die Hospitäler, kümmert, und diese wieder in der That keine eigentlichen Heilanstalten, sondern nur eine bestimmte Art der Armenanstalten bilden. Die Rechtsbildung für das ärztliche Berufsrecht geht daher in dieser ganzen Epoche ihren eigenen Weg; andererseits beruhen das Recht und die Ordnung der Hospitäler daneben ganz auf dem Recht ihrer Stiftungsurkunden. Ein einheitliches Heilwesen gibt es noch nicht. Diese Periode reicht etwa bis zum sechzehnten Jahrhundert.

Als mit diesem Jahrhundert nun der Staat mit seiner Verwaltung entsteht, bildet er in derselben auch für sein entstehendes Gesundheitswesen das Princip aus, durch welches er alle ständischen und korporativen Ordnungen sich unterwirft, das Recht der Oberaufsicht. Mit ihr entsteht das, was Character und Inhalt dieser zweiten Epoche bildet. Auf die Organisirung dieser Oberaufsicht und des neuen Sanitätswesens sich beschränkend, überläßt er anfangs zwar das ganze medicinische Bildungswesen den Universitäten, und die Verwaltung der Stiftungen und Hospitäler der Selbstverwaltung. Aber allmählig beginnen die oberaufsehenden Behörden, die Sanitäts- und Medicinal-Collegien aller Art, neben der Seuchenpolizei und der Gesundheitspflege einerseits das Berufsrecht der Aerzte aus einer rein ständischen zu einer staatlichen Rechtsordnung zu machen, wie wir unten andeuten werden, und daneben die Verwaltung der Stiftungen und Hospitäler allmählig wenigstens zum Theil dem Eingreifen der neuen Verwaltungsorgane zu unterwerfen. Das ist natürlich alles im Anfange sehr unklar und unfertig, um so mehr, als es selbst bei den großen Kulturvölkern noch höchst verschieden entwickelt ist. Aber durch das Princip der staatlichen Oberaufsicht ist das gegeben, worauf zuletzt alle weitere Fortbildung beruhte, die Vermittlung zwischen den beiden großen Theilen des öffentlichen Heilwesens. Ihr gemeinsamer Berührungspunkt ist gefunden, und die Aufgabe der

dritten Epoche ist es, diesen Berührungspunkt zu einer allgemeinen Ordnung auszubilden.

Damit ist der eigentliche Character dieser dritten Epoche gegeben. In ihr stehen wir; nur daß man dabei nicht vergesse, daß es sich hier eben nur um das Verhältniß beider Gebiete des Heilwesens zu einander handelt, während jedes derselben seinen eigenen und oft höchst eigenthümlichen Entwicklungsgang beibehält. Dieser Character besteht darin, daß die bisher ganz selbständigen Heilanstalten neben ihrer socialen Aufgabe und ihrer amtlichen Verwaltung allmählig zu großen Bildungsanstalten für den Heilberuf werden, und damit der ärztlichen Wissenschaft zugleich die ärztliche Verwaltung derselben übergeben wird. Damit nehmen die Heilanstalten die Natur von Staatsanstalten an, und der entscheidende Grundsatz tritt ins Leben, daß die Wissenschaft der Heilkunde jetzt für beide Gebiete des Heilwesens als gleichmäßig berechtigt anerkannt wird. An diese wichtige Erscheinung schließt sich dann die zweite, daß das Heilwesen neben den Stiftungen und Korporationen dasjenige Moment entwickelt, was wir am kürzesten als das Vereinswesen bezeichnen, aus welchem beständig neue Organisationen des Heil- und des Krankenwesens entstehen und das seine großartige Zukunft erst jetzt begonnen hat. So bildet sich in dieser Epoche aus der alten Selbständigkeit des Heilberufs und der Heilanstalten die allerdings keineswegs fertige einheitliche Gestalt des öffentlichen Heilwesens.

Innerhalb dieser drei Epochen nehmen nun, wie gesagt, die drei Kulturvölker allerdings auch für das Verhältniß jener beiden Faktoren zu einander eine wesentlich verschiedene Stellung ein. Man kann dieselbe leicht characterisiren, wenn man die beiden Gebiete des öffentlichen Heilwesens auseinanderhält.

England zuerst besitzt bis zu unserem Jahrhundert zwar großartige Heilanstalten und ausgezeichnete Aerzte, aber weder ein Recht des Heilberufes, ja nicht einmal ein eigentliches medicinisches Bildungswesen, noch auch ein öffentliches Recht seiner Hospitäler. Um so weniger ein rechtlich geordnetes Verhältniß zwischen beiden. Das gegenwärtige Jahrhundert hat, wie wir eben gezeigt, in England eine außerordentliche und bewundernswerthe Organisation der Gesundheitspflege hervorgerufen, aber es ist dasselbe weder zu einem ausreichenden ärztlichen Bildungs- und Berufsrecht, noch auch zu einer rechtlich geregelten Oberaufsicht über die Heilanstalten gelangt. Von einer organischen Verbindung beider ist somit noch keine Rede. Im Sanitätswesen allen andern — freilich erst in unserem Jahrhundert — voraus, steht es im Medicinalwesen hinter allen zurück.

Frankreich dagegen hat auch hier seinen Character bewährt, und

sowohl das Bildungswesen seines ärztlichen Berufes, allerdings nach dem Vorbilde Deutschlands, als die administrative Ordnung seines Hospitalswesens mit einheitlichen und höchst praktischen Gesetzen und Anordnungen geregelt. Es ist daher außerordentlich klar und systematisch in allem, was es über das Gesundheits- und Heilwesen besitzt; aber gerade dadurch wird es gehindert, die Mängel zu kennen, an denen es leidet. Wir dürfen in dieser Beziehung kurz sagen, daß die Quantität seiner berufsmäßigen, wissenschaftlichen, ärztlichen Bildung nicht ausreicht, und daher auch seine innige Verbindung zwischen Heilberuf und Heilanstalt nicht hergestellt ist, so daß der erstere kein durchgreifendes Berufsrecht und die letztere nur ausnahmsweise eine wissenschaftliche Leitung empfangen hat. Die Vorzüge des Einheitlichen müssen auch hier die Mängel des Einzelnen ersetzen, oft auch für Dritte verdecken.

Was schließlich Mitteleuropa betrifft, so ist es keine Frage, daß es auf allen Punkten dasjenige Gebiet Europa's ist, in welchem die hohe und allgemein medicinische Bildung das Berufsrecht der Aerzte und mit ihm den Grundsatz erzeugt hat, das gesammte Heilwesen, also auch namentlich die Heilanstalten aller Art den Forderungen und der ärztlichen Verwaltung des medicinischen Berufes zu unterstellen. Mitteleuropa im ganzen ist, wenn nicht die Heimath der medicinischen Wissenschaft, so doch die des organisch entwickelten medicinischen Bildungswesens, und das macht unwiderstehlich seine Berechtigung für das ganze Heilwesen geltend. Hier wie auf allen Punkten aber hat der Mangel an Einheit den Mangel an Gleichartigkeit erzeugt. Es wird die Aufgabe der kommenden Geschlechter sein, durch die erste die zweite, und durch sie wieder die rechtliche Formulirung der höchsten Forderungen des öffentlichen Heilwesens zu schaffen. —

Von diesen Standpunkten aus betrachten wir nun die folgenden beiden Abschnitte in ihrer selbständigen und eigengearteten Entwicklung.

Erste Abtheilung.

Der Heilberuf und sein Recht.

Grundlage der Entwicklung.

Alle werden wohl darüber einig sein, daß der Arzt mit seiner Fachbildung und seiner Thätigkeit die Grundlage alles Heilwesens ist, und daß auf ihn vor allem der Begriff und das Recht des Heilberufes ihre

Anwendung finden. Und wäre es daher möglich, mit wenig Worten zu sagen, was ein „Arzt" ist, so würden wir die Lehre vom Heilberuf unmittelbar mit ihm beginnen.

Der Grund nun, weßhalb das so schwierig ist, besteht wesentlich darin, daß nicht etwa bloß der Arzt, sondern der ganze Heilberuf vom Anfange der germanischen Geschichte bis auf unsere Zeit sich in einer beständigen Entwicklung befinden. Den Proceß, den dieselbe durchmacht, kann man nun ganz im allgemeinen in zwei entscheidende Momente zusammenfassen. Das erste große Moment ist die Loslösung des Heilberufes von dem Heilgewerbe; das zweite innig damit zusammenhängende ist das Entstehen eines Systems von Berufsgenossen des Heilberufs im weitesten Sinn, in welchem die Functionen desselben sich an den Arzt, als das Hauptorgan, und neben und unter ihm an die Apotheker, die Hebammen und die Heildiener vertheilen. Dieser Proceß steht mit der gesammten Geschichte von Europa im innigen Zusammenhang; wir werden versuchen, seine Elemente im allgemeinen darzulegen.

Allgemeiner Begriff des Heilgewerbes.

Was die Heilung ist, haben wir hier ebenso wenig zu untersuchen als was die Krankheit ist. Wir bleiben bei dem stehen, was, wie wir meinen, feststeht. Der Proceß, durch welchen die gestörte Gesundheit sich wieder herstellt, nennen wir die Gesundung. Nun wissen wir recht gut, daß die „Natur" ihrerseits darnach strebt, diese Gesundung selbst hervorzubringen. Seitdem wir Begriff und Thatsache der individuellen „Lebenskraft" glücklich wissenschaftlich überwunden und bei Seite geschafft haben, gestehen wir offen, daß wir nicht mehr wissen, sondern höchstens beobachten können, wie diese Gesundung geschieht, und bei den verschiedenen Menschen als eine verschiedene erscheint. Doch sei dem, wie ihm wolle, immer steht fest, daß auch die menschliche Thätigkeit diesen Naturproceß der Gesundung durch ihr Eingreifen bald stören, bald befördern kann. Da wo das letztere der Fall ist, nennen wir die Gesundung, insofern sie durch diese Thätigkeit hervorgerufen erscheint, die Heilung. Das ist ihr, wie wir glauben, unzweifelhafter Begriff.

Nun sind in der persönlichen Function, welche wir in dieser Weise die Heilung nennen, zwei wesentlich verschiedene Momente enthalten. Zuerst offenbar die mechanische Leistung für den Kranken; dann die Erforschung der Causalität zwischen den Heilmitteln und den Ursachen der Krankheit. Es ist dabei ganz gleichgültig, was man sich unter dem Proceß jener eigentlichen Heilung denken mag, die Zauberformeln des Schamanen oder die Vorschriften des wissenschaftlichen Arztes; immer sind

beide Momente vorhanden. Aber freilich sind sie im Anfange noch ungeschieden; jede Heilung enthält beide zugleich. Daher kommt es jetzt darauf an, den Proceß zu verfolgen, durch den sich beide von einander scheiden. Allein bald scheiden sie sich auch äußerlich. Die Aufgabe der Wissenschaft ist es, womöglich das Moment zu bestimmen, wodurch diese Scheidung sich vollzieht. Denn dasselbe hat seine Thätigkeit mit der ersten Heilung in der Welt begonnen und wirkt mit sogar steigender Kraft bis auf den heutigen Tag in jedem Arzt, an jedem Krankenbette, ja in jeder Gesetzgebung über das Heilwesen fort und wird ewig wirken.

Dieses Moment besteht nur darin, daß die Heilung einen Werth hat. Jeder Werth wird aber an dem einzelnen Werthobject zum Preise. Jeder Preis wird, von dem einen dem anderen gezahlt, zur Einnahme. Jede regelmäßig auf eine solche Einnahme gerichtete Thätigkeit nennen wir ein Gewerbe. Jedes Gewerbe hat zu seiner Voraussetzung eine gewisse Vorbildung. Nun kann allerdings jede Heilthätigkeit die Hülfe eines Einzelnen für den Einzelnen sein; ist sie das, so kann sie dem öffentlichen Rechtsleben nicht angehören. Sowie sie aber zum Gewerbe wird, wird sie zu einem dauernden Theile des Gesammtlebens, und empfängt als solche ihre Rechtsordnung. Die Frage ist nur, wann das der Fall ist; die Antwort liegt in dem Obigen. Sowie die Heilung auf einer solchen Vorbildung beruht, mag diese nun gut oder schlecht oder wie immer geartet sein, so wird dieselbe, sowie sie um ihres Preises und damit um ihrer Einnahme willen ausgeübt wird, zum Gewerbe; und so entsteht in allen menschlichen Gemeinschaften von den untersten Naturvölkern bis auf den heutigen Tag das Heilgewerbe.

Wir glauben nun, daß dies der Begriff sei, von dessen Inhalt aus sich die innere und äußere Gestaltung des ärztlichen Heilwesens entwickelt. Nur zwei Schritte möge man uns noch folgen.

Heildienst und Heilberuf.

Dasjenige nun, was dieses Heilgewerbe in seine beiden, beinahe gleichzeitig mit demselben entstehenden Seiten auflöst, ist eben jene Vorbildung selber, ohne die ich mir kein Gewerbe denken kann. Dieselbe kann sich nämlich zuerst bloß auf jenen ersten Inhalt der heilenden Thätigkeit, die mechanische Leistung beziehen, und sie kann die Erkenntniß jener höheren Causalität zwischen dem Wesen der menschlichen Organisation, ihrer Krankheit und deren Heilmitteln enthalten. Die erstere wird dann zur Uebung, Geschicklichkeit und Erfahrung werden, aber stets bei dem äußeren Momente der Erscheinung stehen bleiben, und sich nach der äußeren Besonderheit derselben richten; die zweite dagegen

wird wenigstens principiell als Erkenntniß der causalen Kräfte zur Wissenschaft werden. So entsteht auch hier das, was wir die Theilung der Arbeit nennen. Die technische Heilthätigkeit scheidet sich damit von der wissenschaftlichen. Allein beide Arten sind doch zuletzt wieder nur zwei Seiten derselben Function; als solche wird auch hier aus dem Verschiedenen wieder eine Einheit. Diese Einheit aber beruht darauf, daß die mechanische Thätigkeit ihrem Wesen nach — man wird die tiefere Begründung wohl nicht fordern — sich der geistigen unterordnet, und aus einer ursprünglich selbständigen und subjectiven Arbeit zum Dienste und zur Vollzieherin der Wissenschaft wird, damit aber empfangen beide ihre specifische Natur und Aufgabe; die Heilung wird aus einem formell und äußerlich einheitlichen ein organischer Proceß, und denjenigen Theil desselben, der nunmehr in Vorbildung und Ausübung nur den mechanischen Theil der Heilung übernimmt, nennen wir jetzt den Heildienst, derjenige dagegen, welcher die geistige Arbeit in ihm vollzieht, ist der Heilberuf.

So einfach nun diese Begriffe erscheinen, so erschöpfen sie dennoch weder die Sache selbst noch die Elemente der Geschichte oder der positiven Vergleichung.

Heildienst und Heilberuf nämlich, in ihrer Selbständigkeit so alt wie die menschliche Gemeinschaft, fordern nun als Arten des Gewerbes zunächst ihren Preis und ihre Einnahme. Nun ist es ein absolutes Gesetz der Nationalökonomie, daß jeder Preis durch Maß und Art dessen bedingt wird, wofür er gegeben ist. Der Heildienst nun, in seiner Scheidung vom Heilberuf, ist eine äußerlich begränzte, und daher mit jeder anderen gewerblichen Thätigkeit vergleichbare Leistung. Sein Preis wird sich daher nach dem Preise dessen richten, womit er verglichen werden kann. Einen solchen Preis nennen wir den Arbeitslohn. Aller Heildienst kann daher nur ein Lohngewerbe sein. Es ist organisch unmöglich, daß er etwas anderes werde.

Wir würden nicht so lange bei diesen Erscheinungen stehen bleiben, wenn sie nicht einen der Punkte enthielten, auf denen sich auch im Heilwesen die fast unmeßbare Gewalt, aber auch die schließliche Gränze desjenigen zeigte, was wir das wirthschaftliche Gut und den Besitz nennen. Es ist keineswegs ohne Interesse, dieselben auch in ihrem Verhältniß zum Arzt und seinem Lebensberuf zu verfolgen.

Denn so gewiß es ist, daß Einnahme und Erwerb aus der heilenden Thätigkeit das Heilgewerbe und den Heildienst machen, so ist es eben so unmöglich, daß vermöge seines tiefen Unterschiedes vom Heildienst der Heilberuf ein bloßes Lohngewerbe bliebe. Seine Voraussetzungen wie seine Leistungen haben keine Gränze. Allerdings muß auch

er die wirthschaftlichen Bedingungen seiner Thätigkeit in einer derselben entsprechenden Einnahme empfangen; aber was er dadurch empfängt, ist kein Lohn, weil damit nicht das was er leistet, sondern nur die wirthschaftlichen Bedingungen für die an sich unmeßbare Leistung gegeben werden. Für das was darüber hinausgeht, fordert er ein anderes. Dieses andere nennen wir die Ehre des Berufes. Ohne sie ist der Beruf so wenig denkbar, als der Dienst ohne seinen Lohn. So lange es einen Heilberuf in der Welt gegeben hat, so lange gab es eine Ehre desselben. Es ist das geistige Leben, vor dem sich auch auf seiner untersten Stufe das materielle beugt. So war es immer und so wird es bleiben.

Und da nun das Gleichartige das Gleichartige erzeugt, so wird die Gesammtheit derer, die sich dem Heilberufe widmen, nicht bloß die gleichartige Berufsehre für alle haben, sondern da aus jeder Gleichartigkeit die Gemeinschaft der Gleichartigen hervorgeht, so wird auch irgend eine Form dieser Gemeinschaft für den Beruf entstehen, und mit dem Bewußtsein der ersteren das Bewußtsein der Ehre des letzteren zur Forderung an die Gemeinschaft werden, die mit der Dauer dieser Berufsgemeinschaft selbst eine dauernde wird. Eine solche dauernde Gemeinschaft, mit der geforderten und von der letzteren gerne, ja unwillkührlich dem Einzelnen gegebenen Berufsehre geschmückt, nennen wir nun im Sinne der Gesellschaftslehre einen gesellschaftlichen Stand, und seine Ehre eine Standesehre. So erzeugt sich von selbst aus dem Berufe der Stand; und in der That ist erst im Stande der Beruf lebensfähig.

Denn dieser Stand, im Bewußtsein, daß seine Leistung wie seine Einnahme und auch seine Ehre nur auf seiner Vorbildung beruhen, macht diese Vorbildung alsbald selbst zu seiner eigenen Aufgabe. Durch sie entsteht die Standesbildung. Diese nun kann frei sein oder unfrei, gut oder schlecht, aber vorhanden ist sie immer. Sie ist ein organischer Begriff geworden. Und in ihr scheiden sich alsbald die beiden großen Elemente alles früheren geistigen Lebens auch für den Heilberuf. Das was in aller Vorbildung für alle gilt und von allen gefordert wird, ist das Wissen; die freie Gestaltung des Gewußten zur lebendigen That ist die Kunst. Auch die Standesbildung des Heilberufs durchdringt sich mit beiden Elementen; und an ihnen entstehen die beiden großen Schöpfungen derselben, welche schon die ars medica andeutet, und die die deutsche Sprache als die medicinische Wissenschaft und die Heilkunst klar zu unterscheiden lehrt. Jene erfaßt die medicinischen Kräfte, in dieser werden sie zur medicinischen That. Beide aber fassen sich in demjenigen zusammen, was wir die persönliche Ausübung des Heilberufes durch den Arzt nennen.

Und so kann man schon hier sagen, was seinem Wesen und Begriff nach zunächst für die Wissenschaft der gesellschaftlichen Ordnungen aller Zeiten der Arzt ist. Ein Arzt ist derjenige, welcher auf Grundlage der wissenschaftlichen Standesbildung den Heilberuf, im Unterschiede vom Heildienst, ausübt. Und diese allgemeine Vorstellung gilt nicht bloß für alte Völker und Zeiten, sondern sie ist es auch, die noch heut zu Tage der Empfindung nach mit dem Worte Arzt verbunden wird. Aber dennoch erklärt es das nicht ganz, was unsere Zeit unter dem Arzte versteht. Es fehlt noch ein entscheidendes Moment; möge es uns im Interesse der Sache verstattet sein, auch dies zu bezeichnen.

Begriff des öffentlichen Heilberufes und die Faktoren seiner Organisation.

Alles, was bisher dargestellt ist, liegt immer nur noch im Wesen der Dinge, und gilt doch zuletzt nur, soweit dieses Wesen sich Geltung zu schaffen im Stande ist. Gegen dieses Zufällige und Wechselnde in der Geltung für etwas, das an sich dauernd und gleichartig ist, kämpft die höhere Natur jeder organischen Thatsache. Die Form nun, in welcher sie jene Geltung mit ihrem gesammten Inhalte über Zufall und Subjectivität erhebt, ist das Recht. Das Recht aber kann als geltendes nur vom Staate erzeugt werden. Allerdings ist der Proceß, durch welchen die objective Geltung einer im Wesen der menschlichen Dinge liegenden Berechtigung, oder die Erhebung derselben zum Rechte entsteht, oft ein sehr langsamer; für unser Gebiet hat er Jahrtausende gedauert, aber vollzogen hat er sich doch. Sowie daher in der Geschichte dieser Jahrtausende der persönliche Staat sich von der organischen Gesellschaft ablöst, wird langsam aus dem an sich gesellschaftlichen Beruf und Stand ein öffentlich rechtlicher; das Recht des Berufes entsteht, und damit treten wir einer der tiefgreifendsten Thatsachen gegenüber, welche überhaupt die germanische Welt nicht bloß von der alten, sondern von dem Leben aller Zeiten scheidet. Wir nun würden auch das hier nicht verfolgen, wenn nicht gerade auf diesem Punkte auch für den Heilberuf dasjenige entstände, was den wahren und höheren Character seiner Stellung im ganzen Europa und damit in der ganzen gesitteten Welt ausmacht.

Dabei erinnern wir an das, was wir im Anfange über Wesen und Inhalt des Staats gesagt haben.

Mag man nun über Begriff und Wesen der selbständigen Staatsidee denken wie man will, gewiß bleibt wohl das eine, daß dieser selbstthätige Staat die höchste Einheit aller Arbeit der Gemeinschaft ist. Als diese höchste Einheit erfüllt er eben in seiner Verwaltung seine, in ihm

selbst liegende Aufgabe, und das ist es, was ihm für das Gefühl wie für das Verständniß die Berechtigung gibt, in die Lebensverhältnisse auch des freiesten Einzelnen so tief hineinzugreifen. Wir sagen daher, und gewiß mit gutem Recht, daß in der Auffassung der ganzen germanischen Welt dieser Staat nicht bloß seine Macht und sein Recht, sondern auch, daß er einen höchsten ethischen Beruf habe, dessen Erfüllung von ihm zu fordern alle edleren Völker nicht müde werden. Diese Berufserfüllung des Staats, in ihre einzelnen Gebiete zerlegt, ist eben die Verwaltung. Zu dieser gehört auch das Gesundheitswesen, und in dem Gesundheitswesen das Heilwesen. In diesem Heilwesen gehört nun dasjenige, was von dem Einzelnen als Dienst für den Einzelnen geleistet wird, nur dem Einzelleben. Allein sowie sich der Heilberuf in Heilkunde und Heilkunst den Kräften zuwendet, welche das Gesammtleben der öffentlichen Gesundheit betreffen, steht derselbe selber mitten in diesem Leben der Gesammtheit, und erfüllt mit dem, was wir bisher bloß wissenschaftlich den Beruf genannt haben, jetzt in Wahrheit nicht mehr bloß den Trieb und die Sehnsucht des Einzelnen sein Bestes zu leisten, sondern er erfüllt auf seinem Gebiete auch einen wesentlichen Theil der höheren Idee der Verwaltung, des ächt menschlichen Staatsberufes, und wird damit ein Theil und Glied der selbstthätigen sittlichen Staatsidee; seine Berufserfüllung ist jetzt ein Theil des höheren staatlichen Lebens, und aus dem wissenschaftlichen Berufe ist jetzt ein öffentlicher Beruf geworden.

Oder kurz: das, was die gesittete Welt jetzt den Heilberuf nennt, ist nur denkbar durch die selbständige Entwicklung der Staatsgewalt und ihrer Idee der Verwaltung. Und darum haben die früheren Völker der Erde zwar Heilgewerbe, Heildienst, Heilkunde und Heilkunst, aber einen öffentlichen Heilberuf hat nur die germanische Welt durch die in ihr liegende hohe Idee des Berufes des Staats selber, als organischem Theil desselben erzeugen können. Und jetzt erst entsteht das, was wir im Sinne der höheren Civilisation die Organisation des Heilberufes nennen.

Das Princip der öffentlich rechtlichen Organisation des Heilwesens.

Denn wie immer das nun im Einzelnen vor sich gehen mag, ist einmal der Gedanke da, daß der Heilberuf ein solcher Theil des Berufes der thätigen Staatsidee sei, so tritt auch für ihn dasjenige ein, was überhaupt im Wesen alles öffentlichen Berufes liegt. Derselbe empfängt allmählig an der Verschiedenheit seiner objectiven Aufgaben auch die Verschiedenheit zuerst seiner Functionen, und mit dieser seine Rechts-

ordnung. Und nun dürfen wir, mit Hinweglassung aller Mittelglieder, zu unserem Schlusse gelangen.

Für jene höhere Idee der Verwaltung nämlich ist das Princip für die Bildung der Rechtsordnung *alles* öffentlichen Berufes und daher auch des ärztlichen an sich ein einfaches. Die Voraussetzung für alles Recht, das der öffentliche Beruf geben mag, ist auch ohne Unterscheidung der einzelnen Aufgaben die Fähigkeit, diejenige Function für die Gesammtheit zu vollziehen, welche der bestimmte Beruf fordert. Diese Fähigkeit wird durch die Berufsbildung erworben, und das Dasein derselben durch eine Prüfung constatirt. Bildung und Prüfung müssen daher die künftige Function zum Inhalte haben, damit sie selber zum Rechte werde. Nun sind diese Functionen im Heilwesen an sich verschiedener Natur, und doch in ihrem letzten Zweck wieder eine Einheit. Damit tritt auch für sie der Satz ein, der alle menschliche Thätigkeit beherrscht, daß die erste Voraussetzung der Erreichung ihres Zweckes die Theilung der Arbeit sei, die zweite ihre Vereinigung. Diese Theilung der Arbeit im Heilwesen vollzieht sich allerdings bis zu einem gewissen Grade von selbst; allein damit sie zu einer über der Willkühr des Einzelnen stehenden Bedingung für jenen letzten Zweck werde, wird sie selbst Gegenstand des staatlichen Willens und damit Gegenstand der öffentlichen *Rechtsordnung*. Diese Rechtsordnung nun, auch hier der Ausdruck des Wesens der Sache, fordert für jene Theilung der Arbeit im Heilwesen als ihre Grundlage die bei dem Einzelnen vorhandenen Bedingungen derselben in Bildung und Prüfung; und so entsteht das oberste Princip für alle öffentliche Ordnung des Heilberufes, daß Art und Maß dieser Bildung Art und Maß des Rechts für den Einzelnen innerhalb des allgemeinen Heilberufes geben müssen. Die Verschiedenheiten in Bedingungen und Aufgaben innerhalb dieses Heilberufes erzeugen dann das, was wir die *Organisation* desselben nennen. In ihr wird die Theilung der Arbeit des Heilwesens zu einer für jedes Glied desselben rechtlich anerkannten öffentlichen Function, und damit zu einem Theile des ganzen, was wir in der Verwaltungslehre das öffentliche Berufsrecht nennen.

Und jetzt schließt sich an dies öffentliche Berufsrecht dasjenige, wodurch sich eigentlich erst die höhere Natur dieser Anerkennung des öffentlichen Berufes überhaupt, und speziell für das Heilwesen bethätigt, und was wir alle kennen, nur daß wir es in seinem organischen Zusammenhang betrachten müssen.

Fordert nämlich der Staat, daß jene Bildung unbedingt die Voraussetzung für die Theilnahme am öffentlichen Heilberufe sei, so darf er auch diese Bildung selbst der Willkühr und dem Zufalle des Einzelnen

nicht überlassen. Er muß selbst herstellen und in Maß und Art ordnen, was er als solche Bedingung für das Eintreten in jenen Beruf anerkennt. Das Aufstellen einer rechtlich anerkannten Organisation des Heilwesens erzeugt daher in irgend einer Form das Aufstellen eines öffentlich rechtlichen Bildungswesens für dieselbe. Und zwar wird, da die Functionen der in jener Organisation getheilten Arbeit verschiedene sind, auch jenes Bildungswesen für jede derselben ein sehr verschiedenes sein; oder aus der Organisation des Heilwesens wird nothwendig ein System des Bildungswesens für dieselbe, in welchem wieder jeder einzelne Theil seine ihm entsprechende Bildung zu finden hat. Und damit sind die zwei Sätze gegeben, welche der germanischen Organisation und dem Begriff des öffentlichen Heilwesens erst ihre letzte Begründung geben. Das Recht des Einzelnen auf seine bestimmte Stellung im Heilwesen wird bedingt dadurch, daß er den bestimmten vom Staate gesetzten Bildungsgang für jene Heilaufgabe wirklich durchgemacht, und daß er die dadurch gewonnene Bildung durch eine öffentliche Prüfung auch constatirt habe. Mit der Forderung nach einer solchen berufsmäßigen Bildung und Prüfung ist daher jene rechtliche Organisation des Heilwesens eigentlich erst eine in sich abgeschlossene und innerlich berechtigte; erst in ihr zeigt es sich, daß der Staat nicht bloß weiß was er von seinem Heilwesen zu fordern hat, sondern auch daß er seinerseits das Seinige thut, damit diese Forderung vom Heilwesen erfüllt werde; und jetzt erst sind die großen Grundlagen gegeben, auf denen die thätige Idee des Staates das Heilwesen zu einem organischen Gliede seiner Verwaltung machen kann.

Von diesem Standpunkt aus muß nun Recht und Stellung der einzelnen Organe des Heilwesens ihre Darstellung finden.

Natürlich kann man über eine Auffassung wie die obige verschiedener Ansicht sein; allein in jedem Falle wird sie auf zwei wichtigen Punkten wohl ihren Werth behalten. Zuerst wird sie es sein, von der uns der tiefe Unterschied des Heilwesens der alten Welt von dem der germanischen wohl allein seine endgültige Formulirung empfängt, und zweitens wird es ohne sie kaum möglich werden, den fast nicht minder großen zwischen dem Heilwesen zunächst der drei Kulturvölker auf feste Grundlagen zurückzuführen. Wir müssen festhalten, daß eine wirkliche Vergleichung erst durch sie möglich ist.

Was zunächst die Alte Welt in ihrem Unterschiede von der germanischen betrifft, so wird es jetzt wohl klar sein, was wir meinen, indem wir sagen, daß die erste eben so gut ihr Heilgewerbe, ihre Heilkunde

und ihre Heilkunst gehabt hat, wie die germanische — ist doch die letztere bei Hippokrates und Galen in die Schule gegangen! — daß sie aber nie vermocht hat, ein öffentlich rechtliches Heilwesen bei sich zu entwickeln. Denn sie hat weder bei den Griechen noch bei den Römern auch nur den Gedanken entwickeln können, daß das Gesundheitswesen eine Aufgabe der Verwaltung sei, geschweige denn das Heilwesen. Es ist ihr daher auch nie beigekommen, ein Bildungswesen für den Heildienst herzustellen, und jene in der germanischen Welt so bedeutungsvolle Verbindung des wissenschaftlichen Berufes mit der Idee der höheren Staatsaufgabe hat daher nie auftreten können. Das ganze Heilwesen der alten Welt ist daher ein Heilgewerbe und für die höheren Stufen eine Heilkunde, aber nie ein Heilberuf geworden. So viel wir auch sonst von der alten Welt lernen mögen, hier gehören wir allein uns selber.

Unsere — die europäische — Geschichte beruht demnach auf der gesetzlichen Anerkennung und verwaltungsrechtlichen Durchführung eben jenes Princips der wahren Organisation des Heilberufs, nach welchem Bildung und öffentliches Recht der Glieder dieses Berufes sich gegenseitig bedingen und erzeugen. Es mag erlaubt sein, ehe wir zum Einzelnen übergehen, den Gesammtcharacter dieser Entwicklung zu bezeichnen. Daß es sich dabei nicht um eine Geschichte der wissenschaftlichen Heilkunde handeln kann, ist selbstverständlich. Auch müssen für unseren Zweck die großen Gruppen der historischen Entwicklung genügen. Die aber sind, wie wir glauben, wohl ziemlich unbestritten.

Die eigentliche Geschichte des Heilwesens — immer wohl unterschieden von der der medicinischen Wissenschaft — beginnt nämlich bei der Entstehung der Universitäten, und innerhalb derselben speziell bei der der medicinischen Facultäten. Die Universitäten und in ihnen die Facultäten haben in dem Sinne der obigen Auffassungen die beiden großen Grundlagen gelegt, ohne welche unser ganzes heutiges Heilwesen gar nicht möglich gewesen wäre. Sie haben nämlich, wovon wie es scheint die alte Welt gar keine Ahnung hatte, nicht bloß einen vom Staate anerkannten selbständigen Bildungskörper hergestellt, sondern sie haben innerhalb desselben die große Theilung der wissenschaftlichen Arbeit durch Aufstellung spezieller Lehrstühle durchgeführt, und damit die ärztliche Wissenschaft selber organisirt, indem sie den Bildungsgang derselben organisirten. Wir überlassen natürlich die Entwicklung dieses Processes der Geschichte der medicinischen Wissenschaft; allein da für die germanische Welt diese wissenschaftliche Bildung die Grundlage des öffentlichen Berufsrechts war, so erzeugte eben jene Organisation der Wissenschaft die in der Aufstellung der einzelnen Lehrstühle sich verkörperte, auch die erste Grundlage der Organisation inner-

halb des Heilberufes und seines Rechtes, und das wirkt bis auf den heutigen Tag fort.

Wenn man daher die Gesammtheit aller folgenden Einzelheiten für Arzt, Apotheker, Hebammen und Heildienst als ein Ganzes im obigen Sinn zusammenfaßt, so ergibt sich auf Grundlage dieser Stellung der Facultäten der, und zwar keineswegs bloß für die Heilkunde geltende Satz für die ganze Entwicklung des Berufes und seines Rechtes in Europa, daß die europäische Welt überhaupt nur da einen öffentlichen Beruf anerkennt und daher auch nur da ein öffentliches Berufsrecht setzt, wo die Entwicklung der Wissenschaft für irgend eine Lebensaufgabe eine eigene Disciplin an den Universitäten herzustellen vermag. Auf dieser großen Thatsache, welche das ganze höhere Bildungswesen Europa's durchdringt und sich allmählig alle anderen historischen Erscheinungen und Gesichtspunkte unterworfen hat, beruht die Bedeutung der Universitäten für das gesammte öffentliche Leben; in Wahrheit sind diese Universitäten, von ihr aus verstanden, nicht mehr bloß die größten wissenschaftlichen Lehranstalten, sondern sie sind der Ausdruck und die Verkörperung des ächt germanischen Princips, daß das Wissen allein das Recht des Könnens, die wissenschaftliche Bildung allein die Berechtigung zur öffentlichen Function verleihen solle. Die Geschichte der Universitäten ist damit die Grundlage der Geschichte des öffentlichen Berufes, und die Organisation der Facultäten die Grundlage der Organisation des Berufsrechts. Man kann nicht nachdrücklich genug wiederholen, was die Geschichte und was die Gegenwart gleich eindringlich unserem Verständniß nahe legen! Für unsere Aufgabe aber ergibt sich, daß jene Erhebung des Heilberufes über das Heilgewerbe erst da ihre volle Bedeutung empfängt, wo das Bildungswesen der einzelnen Berufsorgane allmählig bei den Universitäten durch eigene Lehranstalten und Prüfungen ihre feste Ordnung empfängt, und daß der Unterschied der einzelnen Völker und die Bewegung ihrer Geschichte erst dadurch ganz verstanden werden, daß man das Verhältniß der einzelnen Organe des Heilberufes gerade zur Universitätsbildung feststellt. Dazu gehört im Einzelnen mehr Sachkunde, als wir sie besitzen. Aber die Elemente der Sache können wir historisch, wenn auch kurz, hier als Erfüllung der allgemeinen Geschichte des Gesundheitswesens aufstellen.

Der Arzt.

I. Die historische Bildung des ärztlichen Standes und seines Berufsrechts.

In der Geschichte des ärztlichen Standes betreten wir ein Gebiet, von dem wir im voraus sagen, daß wir keineswegs den Anspruch machen es zu beherrschen. Denn es würde dazu theils die Geschichte der Medicin gehören, die das Verwaltungsrecht nicht zu untersuchen hat, theils ein eingehendes Quellenstudium, das eine eigene und große Arbeit fordert. Das worauf wir uns hier zu beschränken haben, ist die Aufgabe, dem ärztlichen Stande durch die Characterisirung seines Zusammenhanges mit den Elementen der Geschichte Europa's neben seinem Rechtsbewußtsein auch sein historisches Bewußtsein zu geben.

Allerdings schließt sich diese Geschichte des ärztlichen Standes an die allgemeine Geschichte des Gesundheitswesens, wie wir sie in der Einleitung dargestellt haben; allein sie ist dennoch so selbständig, daß sie nicht bloß einer eigenen Behandlung, sondern auch einer eigenen Auffassung bedarf.

Wir glauben nun, daß wir die Geschichte der allmähligen Entwicklung des ärztlichen Standesrechts in vier Epochen theilen können, die zwar nicht durch bestimmte Jahre, wohl aber durch ihren ganz bestimmten Character von einander geschieden sind. Die erste umfaßt die Zeit bis zur Bildung der Universitäten, die zweite die Zeit des Mittelalters, die dritte die Epoche der administrativen Rechtsbildung, die vierte den Beginn der Herrschaft der Wissenschaft.

Erste Epoche. Der Naturzustand des ärztlichen Berufes und seine Elemente.

Wir werden im allgemeinen sagen, daß diese Epoche mit der Völkerwanderung beginnt und man kann die Zeit von dem Siege der Germanen über das römische Reich bis zur Gründung der Universitäten füglich als den noch ganz unorganischen Naturzustand des ärztlichen Berufes bezeichnen.

Schon in dieser Epoche tritt für das ganze Heilwesen der Unterschied auf, der bis zum neunzehnten Jahrhundert die Basis seiner ganzen Entwicklung bildet. Es ist der Gegensatz zwischen dem Heilgewerbe und dem Heilberuf, der von da an in jedem Zeitraum wieder seine besondere Gestalt hat.

Zuerst hatten natürlich die Germanen so gut wie alle anderen Völker ein Heilwesen, das schon hin und wieder den Character einer öffentlichen Ordnung besitzt, aber wesentlich durch die gegebenen Ver-

hältnisse gestaltet wird. Der Krieg brachte Wunden, und die Wunden forderten Heilung. Die ganze Aufgabe der Heilkunst erschöpfte sich daher wesentlich in der Wundenheilung, und diese war damals wie jetzt, so lange sie mit keiner Wissenschaft zusammenhing, noch reine Uebung und Geschicklichkeit. Natürlich aber stieg der Werth dieser chirurgischen Leistungen mit der unabsehbaren Masse von Kämpfen, und die Regelmäßigkeit der letzteren erzeugte damit auch eine regelmäßige und dauernde Beschäftigung mit der technischen Wundarzney; aus der Wundarzney wird eine gewerbliche Thätigkeit, noch freilich ohne Organisation, aber doch schon wie es scheint, ziemlich allgemein in Europa. Damit beginnt die eine Seite des kommenden Heilwesens sich zu entwickeln.

Daneben aber hatte schon damals die germanische Welt das Bedürfniß und die Anerkennung der höheren Civilisation der Alten Welt in sich aufgenommen. Und jetzt hatte die Heilkunde dasselbe Schicksal wie alle anderen Künste der classischen Bildung. Es waren in ganz Europa einzelne Männer, welche durch vereinzelte Studien die antike Wissenschaft als Tradition aufrecht hielten. Die germanische Welt betrachtete diese Männer mit Ehrfurcht, und erkannte den Werth ihrer höheren Bildung; aber sie überließ dieselben ganz sich selber und lernte erst im Laufe der ersten Jahrhunderte sie ausnahmsweise zu gebrauchen. Wie aber die römische Welt, so erschien auch die Wissenschaft derselben den Germanen noch als ein ungeschiedenes Ganze; was darin Philosophie, oder Poesie, oder Rhetorik, oder auch Heilkunde sei, davon hatten ausschließlich diejenigen eine Vorstellung, welche sich mit derselben beschäftigten. Dadurch aber ward die Grundlage zu einer der bedeutendsten Thatsachen gelegt, die wir noch heute dankend anerkennen und mit vollem Bewußtsein aufrecht halten. Schon die älteste germanische Welt empfand, was bei uns anerkannten Rechtens ist, daß die allgemeine classische Bildung die Basis aller wissenschaftlichen Entwicklung sei, und dieser Gedanke griff auch durch bei den ersten Anfängen des Studiums der medicinischen Wissenschaft, soweit sie aus den classischen Quellen genommen wurden. Ein Mediciner der nicht das ganze Gebiet der classischen Tradition kannte, war schon damals nicht denkbar, und noch Jahrhunderte später nannten sich die Doctoren der Medicin „Doctoren aller freyen Künste und der Medicin". Wie weit das für den Bildungsgang Werth habe und wie es eingerichtet werden solle, das überließ man den Vertretern der classischen Wissenschaft selber. Fest stand nur das eine, daß man sich einen wissenschaftlichen Arzt ohne classische Bildung nicht denken konnte. Und das ist geblieben. Einzelne Namen großer Aerzte in diesem Sinne ragen schon zur Zeit Karls des Großen aus der Geschichte hervor. Allein selbst da, wo ein so gewal-

tiger Geist wie dieser erste europäische Kaiser den Werth der Medicin erkannte, dachte er doch noch nicht daran, speziell für die Heilkunde eine Bildung zu fordern. Noch faßte man die gesammte Bildung ungeschieden in der Schola zusammen; und aus dieser Schola ging neben den anderen sechs freien Künsten auch die freie Kunst des Arztes hervor. Das war die erste Basis alles wissenschaftlichen Bildungswesens in Europa, und so auch der wissenschaftlichen Heilkunde.

Natürlich nun hatten in dieser Epoche diese Männer mit dem technischen Wesen der Wundarzney nichts zu thun; ihr Leben war das der Gedankenwelt, und ihr Object waren die Kräfte des Lebens statt ihrer Erscheinungen. Es findet daher noch gar keine nachweisbare Berührung zwischen jenem Heilgewerbe und dieser Heilkunde statt. Von einer Rechtsordnung und mithin von einem öffentlichen Berufe und Stande ist in dieser ersten Epoche noch für beide keine Rede.

Die Geschichte des ärztlichen Berufes und seines Rechtes in der alten Welt ist noch immer nicht geschrieben. Die einzelnen Aufzeichnungen die uns davon übrig geblieben sind, machen aber genau den Eindruck, den uns die Lage und die Thätigkeit der Berufsärzte des Mittelalters im wissenschaftlichen Sinne machen. Wenn wir die älteste Zeit weglassen, von der wir auf diesem Gebiete gar nichts wissen, so finden wir die ärztliche Praxis und Wissenschaft von zwei Thatsachen beherrscht. Zuerst ist die Wissenschaft der Heilkunde in Griechenland begründet; wie viel davon den Aegyptern gehören mag, werden uns die Aegyptologen unserer Zeit lehren. Wir müssen aber allerdings hier wieder auf den Vater aller Geschichte des Gesundheitswesens, J. Peter Frank verweisen, dessen „Kurze Geschichte der Priesterärzte" (B. II. des Med.-Wesens § 6 S. 386 ff.) noch immer das beste ist was wir über dies Gebiet besitzen. Die griechischen Aerzte waren daher auch in der Kaiserzeit berühmt, und wurden wie jetzt die ärztlichen Koryphäen zu Consultationen nach Italien geholt, und sehr theuer bezahlt. Das römische Recht faßte die Leistungen der Praxis der Aerzte streng vom Standpunkte des bürgerlichen Rechts auf. Allein da es weder ein Bildungswesen noch ein regelmäßiges Prüfungswesen gab, so entstand eine Quacksalberei und Marktschreierei, die gewiß nicht der unseres Mittelalters nachgestanden haben wird. Wir citiren unter vielen Beispielen nur Plinius, Hist. Nat. XXIX. 1. „In hac sola arte evenit ut cuicumque medico se professo statim credatur; nulla praeter ea lex, quae punit inscitiam, nullum exemplum vindictae." Die Aufmerksamkeit auf das ärztliche Recht der Römer beginnt daher auch erst

mit dem Anfange des achtzehnten Jahrhunderts; **Passavant**, Diss. d. medico ejusque jure et privilegiis 1729. **Lampe**, de honore privilegiis et juribus medicorum 1736, und andere. **Frank** gebührt dabei auch hier das große Verdienst, auf dem Gebiete der Classiker die Spuren der Geschichte der Aerzte in der alten Welt mit erstaunlicher Gelehrsamkeit gesammelt zu haben, leider ohne System und historische Entwicklung. Vgl. dessen „Medicinalwesen" B. I. und II. (meistens als B. VI. und VII. seiner Medicinalpolizei citirt). Ueber die Aussprüche der römischen Juristen besonders B. I. S. 136, 154; sehr reichhaltig und wenig beachtet. Dazu etwa **Hebenstreit** a. a. O. § 373. Die Untersuchung über Stand, Stellung und Recht der Aerzte in der ersten germanischen Epoche ist noch sehr jung und daher ziemlich systemlos. Wir haben bereits früher auf die leider nicht weiter geführten Angaben in J. W. L. **Schmids** Programm hingewiesen, die sich gerade auf die älteste Zeit vor Karl d. Gr. beziehen; kannte er Franks Medicinalwesen nicht? Auch Lammert hat über die älteste Zeit viel einzelnes Material, aber er gehört doch wesentlich mit seinen Mittheilungen erst der folgenden Epoche, ebenso wie Desmaze, dessen Histoire erst mit dem dreizehnten Jahrhundert beginnt. Es wird erst dann ein Savigny auch für diesen so wichtigen Theil der europäischen Rechtsbildung im Mittelalter entstehen, wenn das Gesundheitswesen als selbständiger Theil der medicinischen Disciplin an den Universitäten seinen Platz erobert haben, und die Geschichte der medicinischen Wissenschaft und ihrer Lehre mit der des ärztlichen Standesrechts zu verbinden wissen wird.

Zweite Epoche. Das Mittelalter und der Anfang des ärztlichen Heilberufes durch die Universitäten.

Es wird wohl aus dem Früheren jetzt klar sein, weßhalb die Universitäten seit ihrem Entstehen mehr als bloß die Wissenschaft, sondern auch das öffentliche Recht des ärztlichen Standes begründen mußten. Mit ihnen beginnt daher die zweite Epoche in der Entwicklung des letzteren. Nur daß man sich hüten muß, sie hier als alleinstehend zu betrachten, oder bei ihnen bloß an die Geschichte der Wissenschaft zu denken.

Denn so wie dieselben mit anerkanntem korporativem Recht entstehen, verliert auch die Wissenschaft die rein persönliche Gestalt; die Theilung der geistigen Arbeit in den vier Facultäten und innerhalb derselben in die Lehrstühle tritt ein, und das wissenschaftliche Bewußtsein, das sich in ihnen gleichsam über seinen Inhalt und seine Bedingungen klar wird, fordert einen regelmäßigen Bildungsgang, beginnt aber dafür

auch, für die Hingabe an das bestimmte Studium die Würde des Magisteriums, und für die Vollendung desselben nach besonderer Prüfung die des Doctor mit öffentlich rechtlicher Geltung zu ertheilen. Diese Magistri und Doctores bleiben im Namen ihres Berufes und ihrer Würde Glieder der Alma mater; das Doctorat wird, der priesterlichen Weihe nachgebildet, ein socialer und ein rechtlicher character indelibilis, und aus ihm bildet sich der Stand der Aerzte, dessen öffentlich anerkanntes Standesrecht auf dem Rechte der ständischen Korporation der Wissenschaft beruht. Damit ist neben der Forderung der allgemeinen classischen Grundlage die zweite Basis für die weitere Entwicklung einerseits der medicinischen Wissenschaft und andererseits der kommenden Organisation des Heilberufes gewonnen; die wissenschaftliche Fachbildung und die Prüfung sind die Voraussetzung des Rechts und der Stellung der Arztes geworden.

Dabei nun geht noch ein Proceß vor sich, der von Bedeutung ist. Das ist die Abtrennung der medicinischen Bildung von den Klöstern, und damit die strenge Verbindung derselben mit der medicinischen Facultät. Die Wichtigkeit dieser Abtrennung besteht darin, daß die klösterliche Heilkunde, wie alle allgemeine classische Bildung der Klosterschulen, an und für sich unfähig war und blieb, eine Fachbildung zu erzeugen; die Facultäten traten damit, und zwar keineswegs bloß für die Medicin, gleichsam die Erbschaft der Geistlichkeit an, die sie aber allerdings sofort im Geiste der freien Forschung verwalteten, und hier beginnt auch auf dem Gebiete der Medicin jener Gegensatz zwischen Wissenschaft und Kirche, der um so tiefer wird, je mehr sich gerade die wissenschaftliche Medicin der Naturwissenschaft zuwendet. So beginnt hier eine neue Bewegung; die Wissenschaft, von der Autorität der Kirche auch hier losgelöst, stellt sich allmählig auf sich selber, und damit legt sie die Grundlage ihrer heutigen Stellung. Hier werden wir ihr wieder begegnen.

Unterdessen hat aber auch dies gewerbliche Heilwesen eine neue Gestalt bekommen. Wir wissen, daß die germanische Welt im tiefen Gegensatz zur romanischen auch ihr Gewerbe korporativ organisirt. Wir verfolgen hier nicht die Bildung der Zünfte und Innungen; aber da die Wundheilkunde selbst nichts war als eine gewerbliche Technik und ein gewerblicher Verdienst, so begann auch sie, und wahrscheinlich schon früh, in sich eine streng zünftige Organisation mit Meistern, Gesellen und Lehrlingen auszubilden; wenigstens ist schon im dreizehnten Jahrhundert die Zunft der Chirurgiens du Roi in Paris vorhanden und in anerkannter Thätigkeit, wie wir schon in der Geschichte des Gesundheitswesens bemerkt haben. Diese Zünfte aber waren eben so wenig bei den

Wundärzten als bei andern Gewerben bloße Genossenschaften; sie waren zugleich Bildungsanstalten für ihre jüngeren Mitglieder. Wie diese Bildung gewesen und wie weit sie gegangen, das wissen wir noch nicht; diese Frage bleibt ferneren Forschungen vorbehalten, eben so wie die, wie die Meisterprüfungen ausgesehen. Aber vorhanden war diese corporative Gestalt der gewerblichen Heilkunde; und als nun die Magistri und Doctores artium liberalium et medicinae auftraten, hatte die Scheidung zwischen dem, was wir den Heildienst im Unterschiede vom Heilberuf genannt, damit zugleich eine feste juristische Gestalt gewonnen, und der Satz, der die nun folgende Rechtsbildung des ärztlichen Standes beherrscht, fängt an zur objectiven Geltung zu kommen, daß mit der Verschiedenheit der ärztlichen Bildung auch eine Verschiedenheit des Rechts auf Ausübung des Heilberufes gegeben sein müsse. So entsteht im Heilwesen die juristische Grundlage seiner Ordnung, die bis zum neunzehnten Jahrhundert gilt. Das jetzt zünftig gewordene Heilgewerbe hat es nur mit den äußern Krankheiten zu thun, schließt dafür aber von der Behandlung desselben jeden, selbst den Doctor medicinae aus; dieser wieder fordert im Namen seiner Bildung das ausschließliche Recht auf die Behandlung der inneren Krankheiten, dessen formaler Ausdruck das Recht auf Ausstellung von „Rezepten" wird. Das ist die Scheidung der Medicin und der Chirurgie, des Medicus und des Chirurgus, und wieder dauert es Jahrhunderte, bis sich in neuer Gestaltung beide zu einem Ganzen verschmelzen.

Daneben war nun allerdings die Ausübung dieser gewerblichen Heilkunde, oder wie wir jetzt kurz sagen, der Chirurgie, keineswegs auf die Zunft der Chirurgen beschränkt und konnte es nicht sein. Demnach gab es nur Zünfte in den Städten und die örtliche Gränze des Rechts jeder Zunft, also auch der Chirurgen, war noch immer das Weichbild der einzelnen Stadt. Selbst diese hatte, wenn sie klein war, überhaupt keine solche Zunft, sondern der einzelne „Bader" oder „Feldscheerer" oder „Bartscheerer" übte sein Gewerbe unter der Bewilligung des Magistrats. Immerhin aber war das ein ansäßiges Gewerbe, und gehörte der Stadt. Damit aber fehlte dem flachen Lande der Wundarzt und selbst der Bader, geschweige denn der Doctor. Und so war es natürlich, daß sich alsbald ein Heilgewerbe ohne Ansäßigkeit, der herumziehende Arzt ausbildete, der nicht bloß von Stadt zu Stadt, von Markt zu Markt zog, und gerade auf den Jahrmärkten den gelehrten Arzt und selbst den Ortsbader für das herzuströmende Landvolk ersetzte, mit seinem theatralischen Schwindel zugleich den Verkauf der Medicinen verbindend, durch marktschreierische Anpreisungen, Aufführung fremder Thiere und tausend ähnliche Kunstgriffe ein Publikum heranlockend,

von dem zwar der Einzelne wenig, alle zusammen aber viel zahlten. Von den Forderungen der wissenschaftlichen Bildung so gut wie von der straffen Zunftordnung des Wundgewerbes losgelöst, war das die „freie“ Kunst der Medicin. Bei allen diesen Uebelständen hat sie in ihrer vagabundirenden Praxis dennoch ein dauernd Gutes erzeugt. Sie ist es namentlich, welche den Gedanken angeregt hat, daß nicht bloß die Stadt, sondern auch das flache Land an dem neu sich bildenden Heilwesen Theil haben müsse. Und dieser Gedanke war es, der der späteren amtlichen Organisation des Heilberufes zum Grunde lag. Wir werden ihm sogleich wieder begegnen.

So gruppirt sich im Wesentlichen das Heilwesen und speziell die erste Ordnung des ärztlichen Standes in drei Classen. Die erste ist der wissenschaftlich gebildete Magister und Doctor Medicinae; die zweite ist das zünftig geordnete Gewerbe der Chirurgen; das dritte ist der herumziehende Arzt, das Hausirergewerbe in dem Heilwesen. Diese drei Gruppen stehen einander theils scharf geschieden, theils geradezu feindlich gegenüber. Man kann sagen, daß dieser Zustand, die zweite Epoche, etwa bis zum Ende des fünfzehnten Jahrhunderts gedauert hat.

Es ist klar, daß mit dieser zweiten Epoche die Rechtsgeschichte des beginnenden ärztlichen Standes in zwei Gruppen von Quellen gesucht werden muß; die eine ist die Geschichte des Gewerberechts, die wieder vorzugsweise eine Geschichte der Städte ist; die zweite ist die Geschichte der Universitäten. Für unsre Aufgabe ist das Eingehen auf Einzelnes nicht thunlich. Im Allgemeinen sei nur bemerkt, daß die Arbeit von Frank uns hier fast verläßt, und daß erst die neueste Zeit Bedeutenderes geleistet hat. Was jedoch die erste Gestalt der Universitätsbildung betrifft, so muß sie als eine höchst merkwürdige bezeichnet werden, da, so viel wir sehen, gerade die medicinische Wissenschaft hier die festen, noch heutigen Tages geltenden Elemente für das Princip des Erwerbes eines öffentlichen Standesrechts durch die rechtlich organisirte Universitätsbildung festgestellt hat. Die erste Grundlage dafür bildet wohl die Gesetzgebung des Königs Roger I. von Sicilien vom Jahre 1140: „Wer immer die Heilkunst zu treiben gedenkt, der hat sich vor Unseren Beamten und Richtern zu stellen, ob solches zu gestatten sei. Wer sich aus Kühnheit dieser Verordnung nicht fügt, der soll, damit in Unserem Reiche kein Unterthan Gefahr laufe ein Opfer unwissender Aerzte zu werden, gefänglich eingezogen und seiner Güter verlustig werden.“ L. III, Tit. XXXIV. De probabili

experientia medicorum. Lindenbrog, Constit. sic. S. 807. Diese Bestimmung ward von Kaiser Friedrich II. nicht bloß bestätigt, sondern in seiner Gründung der Schule von Salerno, der ersten speziell medicinischen Facultät, zu einem förmlichen Rechtssystem für das Bildungswesen der Heilkunde entwickelt. In allem Wesentlichen gilt noch heute, was diese Constitution anordnet. Sie ist vom Jahre 1232, und hat in vielen Punkten ihre Zeit so überholt, daß namentlich das Verhältniß zwischen der Medicin und der allgemeinen classischen Bildung einerseits und der Chirurgie andererseits erst im neunzehnten Jahrhundert zur vollen Geltung gelangt ist. Darnach soll der Medicus drei Jahre Logik studiren, und nach dieser (Gymnasial-) Bildung soll der Arzt fünf Jahre die Arzneiwissenschaft und die Chirurgie, die ein Theil derselben ist, studiren. Dann erst die gesetzmäßige Prüfung, dann die venia practicandi, unter Ablegung des (Doctoren-) Eides. Daneben die Vorschriften über die Apotheker (confectionarii, s. unten), genaue Bestimmungen über die Pflichten des Arztes gegen die Kranken, und die erste öffentlich rechtliche ärztliche Taxordnung (einfacher Besuch, 1/2 Tarenus bis 4 Tarenen; davon gingen 30 auf die Unze; 1 Tarenus = 2 Carlini; Muratori, Diss. sopra l'antichite Italiane I, S. 2. Diss. 28, S. 358). Man erkennt sofort, daß diese Verordnung das eigentliche Muster aller folgenden Medicinalgesetzgebung für den ärztlichen Stand geworden ist. Vgl. Frank, Medicinalwesen B. I, S. 175 ff. Natürlich konnte eine solche Institution, zunächst nur für den Süden Italiens berechnet, nur sehr schrittweise im übrigen Europa Platz gewinnen. Wie nun in dieser Zeit sich dem gegenüber die fahrende Heilkunst geltend machte und allenthalben ihren Schwindel trieb, das hat Lammert — leider auf den südlichen Theil von Deutschland beschränkt — a. a. O. in vielen Beispielen quellenmäßig und trefflich nachgewiesen. Vorzüglich neu sind seine Mittheilungen über die allmählige Beseitigung der klösterlichen Praxis durch päbstliche Verbote, S. 254 ff. und über die Kurpfuscherei, S. 262, wandernde Doctoren, Leichtigkeit ein Doctordiplom zu bekommen; Verbot gegen dieselben schon 1502 in Frankfurt; Prüfung der fremden Doctoren durch bestellte Aerzte, S. 264. Daher denn die Verachtung der Aerzte, speziell dargestellt bei Frank (a. a. O. S. 37). „Der beste von ihnen gehört in die Hölle"; selbst Franz Baco erklärt die Medicin für eine Conjunctural-Kunst: De augment. Scient. L. IV, c. 2. Wie es damals in dieser Beziehung in Frankreich und England gestanden, wissen wir nicht; Desmaze zeigt uns nur das streng zünftig geordnete Metier der Chirurgiens du Roi; gewiß haben sie die Médecins lange ersetzen müssen, wie sie es sind, aus denen der Officier de Santé unserer Zeit hervorgegangen ist. Wir er-

fahren bei Desmaze deßhalb wenig; erst das Auftreten der neuen Staatsgewalt beginnt hier Ordnung zu bringen.

Dritte Epoche. Die Entwicklung des öffentlichen Berufsrechts des ärztlichen Standes mit dem Anfang des staatlichen Gesundheitswesens.

Mit dem sechzehnten Jahrhundert beginnt dagegen das, was wir die innere Staatenbildung in Europa nennen; das Entstehen der Idee der Majestät des Staates, vertreten vom Königthum, der Aufgabe des Staates im gesammten Gebiete des öffentlichen Lebens, ausgedrückt im Beamtenthum, und endlich die erste immer mehr zur Klarheit gelangende Vorstellung von dem höheren Berufe des Staates, getragen durch die classische Gelehrsamkeit und die damalige Rechtsphilosophie. Der Gang den diese Entwicklung nimmt, ist wohl ein sehr merkwürdiger; sie ist es, welche den wahren Kern der inneren Geschichte Europa's bildet. Doch haben wir sie hier nicht zu verfolgen. Allein für alle Verhältnisse geltend, wirkt sie auch auf allen Punkten gleichmäßig. Von ihr aus geht der Gedanke, daß alle Functionen, welche die Gesammtheit betreffen, zuletzt als Theil der großen Gesammtfunction dieses neuen Staates erscheinen und in seinem Sinne wirken müssen. Die Form, in welcher dies geschieht, ist die Unterwerfung der bisherigen umständlichen oder rein zünftlerischen Bildung unter die Oberaufsicht des Staates, durch welche er selber einen Theil der öffentlichen Verantwortlichkeit der berufsmäßigen Thätigkeit übernimmt, aber auch anderseits das historisch entstandene Recht derselben zu schützen beginnt. Das nun vollzieht sich auch für das Heilgewerbe, und so entsteht das, was den Character dieser dritten Epoche in der Geschichte desselben bildet. Man kann denselben am besten in die drei entscheidenden Momente auflösen, von denen jedes wieder seine eigne Geschichte und Rechtsbildung hat; wir unsrerseits müssen uns damit begnügen, sie nur ihrem Wesen nach zu characterisiren; eine künftige Geschichte des ärztlichen Standes wird sie ausführlicher zu begründen haben.

Das erste Moment dieser neuen Epoche bestand darin, den ärztlichen Stand im strengen Unterschied vom Heilgewerbe aus seinem bisher bloß wissenschaftlichen zu einem öffentlichen Beruf mit öffentlichem Recht zu erheben. Das nun geschah wieder auf zwei Wegen. Zuerst begann man, wenn auch noch ziemlich unklar (s. die historische Einleitung), die auf der ärztlichen Wissenschaft beruhende Function in das langsam sich ausbildende Gesundheitswesen aufzunehmen, und dem Doctor medicinae eine öffentlich rechtliche Stellung als Physicus zu geben, ihm als höchsten Sachverständigen ein entscheidendes Votum in der immer selbständiger werdenden medicina forensis zu ertheilen, und von ihm neben der

Heilung der Krankheiten auch schon eine Stimme über die Zustände und Forderungen der öffentlichen Gesundheit zu verleihen. Aus den eigentlich bloß auf die Anzeige von Verbrechen gerichteten rapports der Chirurgen werden die Relationes Medicorum, von denen wir früher gesprochen. Das zweite, was den Inhalt des öffentlichen Berufes des Arztes zu bilden beginnt, ist das Recht und die Pflicht der Oberaufsicht und zwar wesentlich über das Heilgewerbe; Apotheker, Hebammen und Heildiener aller Art werden dem Arzte unterstellt, und das Gesundheitsamt beginnt sich im ärztlichen Stande selbständig neben dem Heilberufe zu entwickeln. Naturgemäß tritt alsbald das dritte Moment hinzu. Hat jetzt der Arzt Pflichten, so hat er auch Rechte. Dies Recht besteht seinerseits in der Ausschließung des nicht wissenschaftlichen Heilpersonals von der Heilung, wenigstens der inneren Krankheiten, und damit eben jener fahrenden Heilkünstler, die neben den Aerzten und den Wundärzten sich ihren Platz gefunden. Damit entsteht nun der Begriff des Kurpfuschers und des Quacksalbers; Kurpfuscherei und Quacksalberei werden zu öffentlichen Vergehen, weil sie öffentliche Functionen ohne die öffentlich rechtlichen Bedingungen derselben, die wissenschaftliche Bildung an der Universität ausüben, und empfangen allmählig ihr Strafrecht, das mithin von da an gleichen Schritt hält mit der zunehmenden Zahl der theoretisch gebildeten Aerzte. Der Kampf gegen Kurpfuscherei und Quacksalberei hat seine eigne Geschichte, und will man der neusten Gewerbeordnung Deutschlands folgen, so ist derselbe auch jetzt noch nicht ganz zu Ende! Dem gegenüber entstehen nun die Grundsätze der Pflichten der Aerzte, theils gegenüber den Kranken als sociale, theils gegenüber den Gefahren der öffentlichen Gesundheit als sanitäre, theils gegenüber der Standesehre als disciplinare Pflicht, und aus diesen Pflichten bildet sich das anfangs keineswegs leichte Haftungsrecht des Arztes für seine medicinische Behandlung und ihre Folgen. Alle diese einzelnen Punkte fassen sich nun zusammen in die, bisher noch nicht zur Anerkennung gelangte Vorstellung, in welcher sich zuletzt am besten die Scheidung dieser Epoche von der früheren in der kürzesten Form ausdrückt. Bisher war die „Arzney" eine freie Kunst, ein ars liberalis, jetzt wird sie ein Munus publicum, eine öffentliche Function, und steht damit neben der Obrigkeit als eine noch unklare Gestaltung des öffentlichen Amtes, ein Gedanke, den wohl am besten das A. Preuß. Landrecht II, 2, 505 ausdrückt — das Heilpersonal besteht aus Personen, „welche, ohne Beamte zu sein, doch dem öffentlichen Wohle verpflichtet sind." Das eigentlich ist das erste Ergebniß der Zeit, welche vom sechzehnten bis zum neunzehnten Jahrhundert die vorliegende Epoche bildet.

Das zweite nicht minder wichtige folgt eigentlich fast von selbst aus dem Obigen; aber freilich wird erst in ihm dasselbe recht faßbar. Ist jetzt der Arzt vermöge seines öffentlichen Berufes ein Theil jener arbeitenden Staatsidee, so muß auch die Gesammtheit seiner Verhältnisse einer positiven Rechtsordnung unterworfen, und die Thätigkeit des Arztes in diesem seinem Berufe auch einer höchsten staatlichen Behörde und Oberaufsicht unterstellt werden. Damit entstehen dann zwei Erscheinungen, welche wir weder in der alten Welt noch im Mittelalter finden und finden können. Die erste ist die Medicinalordnung, welche begründet durch die Constitutiones Kaiser Friedrichs II. im dreizehnten Jahrhundert (s. oben) im sechzehnten Jahrhundert allgemein wurden, aber fast alle noch mit dem Bildungswesen sich nicht beschäftigen und von da an sich mehr und mehr zu jener systematischen Medicinalgesetzgebung des achtzehnten Jahrhunderts entwickeln, von der wir früher gesprochen haben. Man kann beide in der Weise scheiden, daß die ersteren nur noch die Rechtsordnungen für den neuen öffentlichen Beruf des ärztlichen Standes für sich, die zweite dagegen bereits den Arzt in seiner Function im Sanitätswesen neben seiner eigentlichen Heilthätigkeit im Medicinalwesen umfassen, welche wir im früheren Theile dargestellt haben. Zugleich aber wird hier auch das an sich rein gewerbliche Moment des ärztlichen Honorars Gegenstand dieses neuen öffentlichen Rechtes, und das Princip der ärztlichen Taxen entsteht. Und jetzt tritt das dritte und letzte Moment dieser Epoche hinzu, wodurch dieselbe sich von den früheren Anfängen unterscheidet und ihren eigentlichen Character empfängt. Das ist die Uebertragung der amtlichen Organisation auf den jetzt öffentlich rechtlichen Stand der Aerzte.

Wir haben dieselbe schon früher bezeichnen müssen. Denn so wie der ärztliche Beruf in die Thätigkeit des Staates hineintritt, kann er nicht mehr bloß beim Heilwesen für die bereits ausgebrochene Krankheit stehen bleiben, sondern muß der höheren Auffassung der Verwaltung dienend, auch die Herstellung zuerst der Gesundheitspolizei, dann der Gesundheitspflege mit übernehmen. Aus diesen aber bildet sich das Gesundheitsamt, und dieses wieder erzeugt nun zwei Momente, welche für die ganze Stellung des ärztlichen Standes allmählig entscheidend werden. Das erste ist die Entstehung der höchsten staatlichen Gesundheitsbehörden, der Collegia sanitatis, medica u. s. w., von denen schon gesprochen ist. Das zweite aber ist nun das, durch die neue öffentliche Stellung des Arztes bedingte Eingreifen der Gesetzgebung in das ärztliche Bildungswesen. Auch in dieser Epoche zeigt sich nun der doppelte Character dessen, was wir als das öffentliche Bildungswesen bezeichnen müssen. Die eine Seite derselben gehört allerdings der Wissenschaft und

ihrer Geschichte; die nun haben wir hier nicht zu verfolgen. Die zweite aber gehört dem öffentlichen Rechte des ärztlichen Standes. Und diese entwickelt sofort wieder ihre zwei Seiten. Zuerst macht die neue Ordnung das Recht auf den Eintritt in den ärztlichen Stand nicht mehr bloß von irgend einem subjectiven Bildungsgange abhängig, sondern fordert gesetzlich ein Minimum einer vorgeschriebenen Fachbildung auf Grundlage bestimmt geordneter Universitätsstudien, zu den ersten Gesetzen der Universitätsbildung für die Mediciner aus dem dreizehnten Jahrhundert zurückkehrend und die Studienzeit und den Studiengang gesetzlich ordnend. Dann aber entsteht allmählig auch ein gesetzlich geregeltes Prüfungssystem und zwar theils für die Facultäten, theils als eine selbständige, außerhalb der Universität stehende staatliche Prüfung. Das ist es, was jetzt das öffentliche Recht dem ärztlichen Stande vorschreibt. Innerhalb dieses gesetzlichen Rahmens bewegt sich dann allerdings die freie Wissenschaft, neue Aufgaben, neue Ordnungen und damit neues Recht innerhalb des ärztlichen Standes erzeugend. Und diese nun, in Anatomie, Physiologie und Chemie ganz neue Bahnen für das Verständniß von den Krankheiten sowie von der Heilung derselben brechend, ist es, welche den Character der gegenwärtigen Periode des neunzehnten Jahrhunderts für den ärztlichen Stand bestimmt hat.

Denn je höher sich durch das innige Zusammenwirken von Theorie und Praxis die ärztliche Wissenschaft ausbildet, und je größer die Zahl derer wird, welche sich an den Universitäten dem ärztlichen Berufe widmen, um so tiefer wird natürlich die Kluft zwischen der wissenschaftlichen Bildung und der reinen Technik jenes Heilgewerbes, das eigentlich von jener Bewegung ganz unberührt dasteht. Aber die wachsende allgemeine Bildung erhebt sich immer mehr zu der Erkenntniß, daß es endlich doch unmöglich sei, ohne wissenschaftliches Studium den Forderungen einer Heilung der Krankheiten zu genügen, und immer mehr zieht sich daher die Menge von jenen Kurpfuschern einerseits und von den rein technischen Heilgewerben zurück, auf die es so lange angewiesen war. Das Heilgewerbe sinkt damit immer tiefer herab zum reinen Tageserwerb; und doch hat es von Anfang an jenes Moment in sich, das es zwingt weiter zu gehen, die Wundarzneikunst. Mag sie noch so schlecht bestellt sein, immer fordert sie doch eine gewisse theoretische Kenntniß; und die im sechzehnten Jahrhundert durch Ambroise Paré entstehende Anatomie und die auf Grundlage des Harvey'schen Blutumlaufes sich allmählig entwickelnde Physiologie fangen allmählig an, diese Wundarznei so gut wie den eigentlichen Heilberuf zu einer wissenschaftlichen Bildung zu zwingen. Wie weit das geht, weiß man noch nicht; aber zwei Dinge werden im achtzehnten Jahrhundert klar: erstlich

daß auch der Wundarzt eine bestimmte wissenschaftliche Bildung haben müsse, die dann allerdings auch die Hebammenkunst umfaßt, und zweitens daß damit der Wundarzt auch öffentlich rechtlich nicht mehr auf der Stufe des bloßen Heilgewerbes bleiben könne. Damit tritt die Wundarznei schon im achtzehnten Jahrhundert endgültig aus dem reinen Gewerbe heraus; sie empfängt ihr eigenes Bildungs- und Prüfungswesen und ihre eigene öffentliche Stellung; der Chirurgus stellt sich wieder, aber jetzt öffentlich rechtlich neben den Medicus, aber freilich noch immer nicht gleichberechtigt; noch immer haftet an ihm das rein technische Element; noch immer meint auch der Staat, er brauche nicht so viel zu wissen wie der eigentliche Arzt; wie viel er aber wissen müsse, das weiß man eigentlich selber noch nicht; und so entsteht ein Zustand, in welchem die Gesetzgebung, im noch unklaren Gefühl, daß zuletzt auch der Wundarzt dem ärztlichen Berufe angehöre, eine ganze Reihe von ärztlichen Rechtsclassen innerhalb des ärztlichen Standes erschafft, deren jede ein besonderes Maß wissenschaftlicher Bildung und öffentlichen Rechtes hat, welche aber je nach der Auffassung der medicinischen Verwaltung in den verschiedenen Staaten wieder sehr verschieden sind. Allerdings nun sieht man diesen Zuständen, die zum Theil bis in unser Jahrhundert hinein reichen, auf den ersten Blick an, daß sie nur eine Uebergangsepoche enthalten; und doch haben sie eine wichtige Folge gehabt, welche auch jetzt noch von großer Bedeutung ist. Sowie nämlich, wie wir früher dargelegt, im achtzehnten Jahrhundert die Idee des Gesundheitswesens als eines Theiles der Staatsverwaltung sich von der rein ärztlichen Wissenschaft ablöst, entsteht der Gedanke, daß der Staat auch für „ein ausreichendes medicinisches Personal“ zu sorgen habe. Bei dem damals noch vorhandenen Mangel an streng wissenschaftlich gebildeten Aerzten war das allerdings nur möglich, indem man die große ärztliche Function des Heilwesens auch den niederen Graden der Bildung zuerkannte, namentlich auf dem Lande, wodurch auch die im vorigen Jahrhundert mehrmals mit Nachdruck angeregte Idee entstand, die Geistlichen zugleich im ärzlichen Berufe auf dem Lande zu gebrauchen, zurückgreifend ohne es zu wissen auf jene Zeit des elften bis dreizehnten Jahrhunderts, in der aus der Klosterschule die medicinische Function der Mönche sich entwickelt hatte. Jedenfalls war man froh, für jenes „Medicinalpersonal“ wenigstens halbweges gebildete Aerzte zu haben. Damit breitete sich nun allerdings der ärztliche Stand aus: schon umfaßt er im Principe alle „Medicinalpersonen“ mit irgend einer öffentlichen wissenschaftlichen Bildung; nur sind dieselben in ihre Classen getheilt, und die verschiedenen Namen bedeuten wirklich verschiedene Rechte. Daneben aber löst sich allerdings die bis dahin niedere ärztliche Wissen-

schaft endgültig vom reinen Heilgewerbe ab, und schon entsteht der Gedanke unserer Zeit, daß das eigentliche Heilgewerbe nur mit den leiblichen Angelegenheiten der Gesunden zu thun habe und damit vom ärztlichen Stande, der selbst in dem Chirurgen ja nur Krankheiten behandelt, endgültig zu scheiden sei. So nun entsteht die Frage, auf die es ankommt, in welchem Verhältniß denn nun jetzt diese rechtlichen Rangclassen des Heilberufes, zu denen bereits die Chirurgie auch gehört, wenn auch nur halb, zu dem wissenschaftlichen Princip und damit zur neuentstehenden Rechtsordnung des Heilkreises stehen werden. Und die Antwort auf diese Frage ist es, welche den Charakter der gegenwärtigen Epoche des Heilwesens bildet. Freilich ist die Sache auch damit noch keine einfache.

Mit dem Rückblicke auf die allgemeine Geschichte des Gesundheitswesens (im Eingange) läßt sich der Character dieser ganzen Epoche und damit namentlich auch das Verhältniß der historischen Quellen zur Geschichte des ärztlichen Standes kaum kürzer und besser bezeichnen, als indem man sagt, daß seit dem Anfange des sechszehnten Jahrhunderts allerdings die Wissenschaft die Voraussetzung für alle Classen der Aerzte wird und die Universitäten ihrerseits sich von der vagen Vorstellung der „sieben freien Künste" losmachen, um neben der Jurisprudenz und der Philologie jetzt auch die Medicin zu einer selbständigen Fachwissenschaft zu bilden, die freilich eben durch das tiefere Eingehen auf ihre einzelnen Momente zugleich eine gewisse traditionelle Beschränktheit empfängt; daß aber andererseits das öffentliche Recht des seine Basis immer mehr erweiternden und die Kurpfuscherei immer mehr bewältigenden ärztlichen Standes mehr und mehr in die entstehende Verwaltung und ihre Rechtsbildung hinein fällt. Daß derselbe noch bis zur neuesten Zeit die Polizei heißt, wird wohl die richtige Auffassung der Sache nicht mehr stören. Die erste Grundlage, das Bildungswesen, kann dies neue Verwaltungsrecht um so sicherer den Universitäten überlassen, je klarer sich der Bildungsgang auch in der medicinischen Fachdisciplin ausbildet. Allein das Recht, welches durch den Staat verliehen wird, nimmt immer mehr den Character einer öffentlichen, und zwar amtlichen Pflicht an, während sich andererseits durch diese Aufnahme des Rechtsbegriffes in den ärztlichen Beruf eine eigene Jurisprudenz über das ärztliche Recht herausbildet, die wir unten characterisiren. Jenen Entwicklungsgang des amtlichen Rechts des ärztlichen Standes kann man fast nur in Mitteleuropa deutlich erkennen; in England finden wir so gut als gar nichts in dieser Zeit; Frankreich dagegen fehlt eigentlich nur die centrale Organisation, um mit der deutschen Ordnung ganz verglichen werden

zu können. In Deutschland dagegen zeichnen sich drei Epochen ziemlich bestimmt ab.

Die erste enthält die Medicinalordnungen, mit denen bereits das Haftungs- und das Taxrecht der Aerzte verbunden ist, und mit der auf allen Punkten die Verfolgung der Kurpfuscherei zusammengeht. Ihre Grundlage scheint immer die Gesetzgebung Kaiser Friedrich II. gewesen zu sein. Den Anfang dieser bereits ziemlich systematisch gefaßten Medicinalordnungen macht, wie es scheint, im Jahr 1493 Fürstbischof Georg Graf v. Hohenlohe, „die älteste Medicinalordnung in Baiern, und Jahrhunderte lang Richtschnur im Medicinalwesen", Lammert a. a. O., S. 25. Ihr folgte die von Lammert S. 276—283 im Text mitgetheilte „Ordnung der erzt zu Wirzburg 1502" (a. 12 ff. auch Apothekerrecht), eine sehr umsichtige Gesetzgebung; bemerkenswerth für die ganze Auffassung der Zeit a. 4, „— Seczen und ordnen wir daß ein yeder arczet — Uns oder dem Jhenen der des von Uns bevehle haben würden, schweren sollen getreulich zu arznehen." Anfang des Gedankens des Munus publicum. Aehnlich die Reformation oder Ordnung der Reichsstadt Frankfurt a. M. zugleich Apotheker-Ordnung, 1549 publicirt und von Karl V. bestätigt. Andere dahin gehörige Medicinalordnungen von Würzburg 1502, Augsburg 1512, Celle schon 1493; vgl. Erhardt a. a. O. I, 12. Dazu Mergentheim 1610, Coburg 1623, Baireuth 1682; Lammert S. 283—284. Man kann dabei recht wohl die Gruppe der Landesmedicinalordnungen von den städtischen trennen, welche letztere der entstehenden städtischen Verwaltung angehören, und meist als Physicatsordnungen auftreten. Die künftige Geschichte des ärztlichen Standes wird diese noch zerstreuten Angaben vermehren. Ihre praktische Bedeutung gewinnen sie aber erst in der zweiten Epoche.

Der Character der öffentlichen Rechtsbildung in dieser Zeit, vorzugsweise des siebzehnten und des Anfanges des achtzehnten Jahrhunderts, scheint in allen deutschen Staaten derselbe zu sein. Es besteht in der Aufstellung der obersten Gesundheitsbehörden, und damit in der Unterstellung des Medicus sowohl als des Chirurgus unter die Oberaufsicht der Collegia medica, womit natürlich schon jetzt eine Reihe von theils medicinischen, theils gesundheitspolizeilichen Vorschriften verbunden werden. Es ist dabei der Sieg der Landeshoheit über die Selbständigkeit der mittelalterlichen Grundherrlichkeit am meisten ausgedrückt in der Unterordnung eben jener städtischen Physicate unter das höchste Landescollegium; das ist es, wodurch auch der ärztliche Stand ein nicht unwesentlicher Theil der allgemeinen Geschichte wird, den die Geschichtschreibung bisher nicht beachtet hat. Den Anfang bildet, wie es scheint, die „Erneuerte Ordnung der Stadt Frankfurt a. M." von 1612; dann folgen durch das ganze siebzehnte Jahr-

hundert hindurch: Hessen 1617, Chur-Brandenburg 1694, Schweden 1699, Braunschweig 1721 und eine Reihe anderer. Dieselben zusammengestellt von Hebenstreit a. a. O. S. 216—218; man darf aber von der Fachwissenschaft genauere Mittheilungen erwarten. Vieles höchst werthvolle in Bergs Deutsch. Polizeirecht B. VI, 3. Hauptstück. Reiche Quelle speziell für Preußen: v. d. Hagen, Nachricht von den Medicinalanstalten und medicinischen Collegiis in den preußischen Staaten, 1786, in Bergius' Polizei- und Cameral-Magazin B. V. 328. Geschichte und Verf. des Medic.-Wesens in den preuß. Staaten: Uhden u. Pyhls Magazin II. 38. Dazu Horn, Das preuß. Medic.-Wesen bes. B. II. Alle diese Errichtungen der Collegia medica haben zu ihrem letzten Grundgedanken, daß der „Arzt" nicht mehr bloß einen wissenschaftlichen, sondern wesentlich einen öffentlichen Beruf und öffentliche Berufspflichten habe, und daher auch jetzt dem öffentlichen Recht unterstehe. Aus ihm geht jetzt die Verwendung des Arztes in der neuen Medicina forensis als öffentlich rechtlicher Sachverständiger, und seiner ganz neuen Aufgabe hervor, in seinen relationes das neu entstehende Gesundheitswesen zu vertreten, und die örtliche Oberaufsicht über Apotheker und Hebammen neben der über gewisse Nahrungsmittel zu übernehmen. Die neue Auffassung breitet sich mehr und mehr aus, und naturgemäß mußte dieselbe auch allmählig eine neue rechtliche Stellung für den Chirurgus hervorbringen. Die allmählige Entwicklung der Chirurgie, theils in Beziehung auf ihre wissenschaftliche Ausbildung, theils in ihrer öffentlich rechtlichen Stellung hat noch niemand so gründlich und gut dargestellt als unser Frank in B. II. seines Medicinalwesens Abth. 2 Abschn. 6 wie immer mit einer außerordentlichen Gelehrsamkeit; speziell die chirurgischen Gesetzgebungen Oesterreichs, und die anatomisch-chirurgischen Institute. Die Reichspolizei-Ordnung 1548 hat die Chirurgen noch unter das Gewerbe gestellt; das österreichische Privilegium chirurgorum vom 28. Februar 1686 erkennt dagegen die Chirurgie schon als Kunst; und 1679 wurden sie den Apothekern vorgesetzt. Vgl. neben Frank a. a. O. II. S. 321 auch Kopetz, Polizeigesetzkunde 384 u. III. 760. Dazu im allgemeinen Stoll, Staatswiss. Erfahrungen über Medicinalwesen I. 102 u. a. a. O. Ueber die Benützung der Landpfarreien zu ärztlicher Thätigkeit s. u. a. Frank B. VII. S. 433. Erster Vorschlag vom Jahr 1801. — Aus dieser Epoche datirt auch die erste rein praktische, schon casuistische Behandlung des Rechts der ärztlichen Praxis, von Sachs, Zacchias, u. a. s. unten. Das Bild dieser Epoche ist aber nicht vollständig, ohne daß man einen Blick auf Frankreich wirft, das keineswegs hinter Deutschland zurückstand. Leider haben Finklenburg und Götel sich um die frühere Medicinalordnung

Frankreichs nicht gekümmert; dem vorigen Jahrhundert war sie auch in Deutschland recht wohl bekannt; freilich haben auch die französischen Schriftsteller wie Tardieu und Trebuchet keine Vorstellung mehr davon, und Desmaze beschränkt sich auf seine Auszüge. Die Grundlage für die Gesetzgebung über das Medicinalwesen war wohl die s. Z. berühmte Ordonn. von 1707: Règlement pour l'Étude et l'exercice de la médecine, donné à Marly, an welche sich für die Wundärzte anschlossen die Statuts et reglements géneraux pour les maistres en chirurgie des Provinces du Royaume, donné à Marly 24 Févr. 1730, ein Gesetz, aus welchem in unserem Jahrhundert die Officiers de santé hervorgegangen sind, nachdem die Ordonn. vom Juli 1750 namentlich das Verhältniß zur École de médecine in Paris und dem Studiengang der Chirurgiens festgestellt hatte; sie werden den autres arts liberaux (deren Rechte die Declar. vom 23 Avr. 1743 festgestellt hatte) gleichgestellt, müssen drei Jahre studiren; das Dict. encyclopédique, aus dem wir nach Frank (I. S. 332) citiren, setzt hinzu: „Il était très naturel que les chirurgiens souhaitassent d'appartenir à l'Université, mère commune des sciences" — ja sie wollten sogar eine eigene fünfte Facultät errichten! So bereitete sich schon im vorigen Jahrhundert der Zustand des heutigen Frankreichs vor; daß die Revolution die Erinnerung daran verwischt hat, ist zwar historisch erklärlich, bleibt aber wissenschaftlich zu beklagen. Uebrigens existirt eine Table chronologique für alle auf das ältere Medicinalwesen bezüglichen gesetzlichen Bestimmungen von 1733; die erste umfassende theoretische Behandlung desselben auch für die Rechtsverhältnisse des ärztlichen Standes von Verdier: La Jurisprudence de la médecine ou Traité historique et juridique des établissements, réglements etc. des trois-corps de Médecine en France. Mans 1762. 2 B. 12. Merkwürdig, daß Delamare nichts von Bedeutung über diese Fragen hat; Desmage scheint gar nichts zu wissen. Uebrigens neben Frank: Hebenstreit a. a. O. § 366 u. oft. Von England habe ich aus dieser Zeit nichts erfahren können als den Titel eines mir unzugänglich gebliebenen Buches: J. Gregory, Lectures on the duties and qualifications of a physician. Lond. 1772.

Was nun den Character der dritten Epoche innerhalb dieser Zeit, die wesentlich das achtzehnte Jahrhundert umfaßt, betrifft, so glauben wir mit Hinsicht auf die allgemeine Geschichte des Gesundheitswesens hier kurz sein zu können. Es ist die Zeit der ärztlichen Instructionen unter verschiedenen Namen, meist unter dem der „Medicinalordnungen", wie sie theils von Berg, theils von Hebenstreit, zuweilen auch von Frank aufgeführt werden. Nur muß man sich über Natur und Inhalt



derselben die richtige Vorstellung machen. Es war **nicht** die Absicht dieser Gesetze, deren erste von Bedeutung doch immer die preußische von 1725, und deren vollendetste das Sanitäts-Normativ Oesterreichs von 1770 ist, in die freie Praxis der Aerzte hineinzugreifen. Sie waren vielmehr Verordnungen für die sanitäre, also halbamtliche Function der Aerzte, die wissenschaftlich gebildet waren, und daneben Vorschriften für die „Landärzte", denen sie die Wissenschaft wenigstens bei Seuchen und Unfällen ersetzen mußten. Eben dadurch haben sie noch jetzt ihren Werth, und es wird kaum eine Zeit geben, in der man ihrer ganz wird entbehren können.

Alle diese kurzen Andeutungen bedürfen nun allerdings der Bemerkung, daß eine scharfe Scheidung zwischen der soeben dargestellten dritten Epoche und der folgenden der Gegenwart nicht möglich ist. In der Sache selbst aber läßt sich der Unterschied wohl klar genug festhalten.

Vierte Epoche. Der heutige ärztliche Stand in Mitteleuropa, Frankreich und England.

Wenn es uns gelungen ist, unsere Auffassung von dem Geiste der Geschichte des Medicinalwesens in Europa klar zu machen, so wird das, was wir die Epoche der Gegenwart in dieser Beziehung nennen, wohl kurz zu bezeichnen sein.

Mit dem Auftreten der Schule von Salerno scheidet sich auch formell der germanische Gedanke im Medicinalwesen von dem der alten Welt. Die Grundlage des ärztlichen Standes ist der öffentliche Beruf, und die Grundlage des öffentlichen Rechtes dieses Berufes ist das Studium der ärztlichen Wissenschaft innerhalb des Organismus der medicinischen Facultät, welche wieder ein Theil der Universität ist. Nach jahrhundertelangem Kampf hat die Wissenschaft diese Stellung und Gewalt errungen und in der öffentlich rechtlichen Stellung des ärztlichen Standes zum Ausdruck gebracht; die bisherigen Epochen bezeichnen uns den Weg, den dieser Kampf durchgemacht hat; unsere Gegenwart ist die Zeit, in der sich alle Thatsachen, Rechtsordnungen und Forderungen der Vergangenheit zusammenfassen, und jetzt erst steht der ärztliche Stand mit seinem öffentlichen Berufe als ein wesentlich fertiger da; so sehr, daß es möglich ist, ihn in seinen einzelnen, durch die Arbeit der bisherigen Geschichte spezifisch ausgebildeten Momenten zu bezeichnen.

Das erste dieser Momente besteht darin, daß erst das **medicinische Studium** mit seinem nach öffentlichem Recht geordneten Bildungsgang und seinen öffentlichen Prüfungen den Eintritt in den ärztlichen Stand auch rechtlich möglich macht.

Die erste Folge davon ist die Verschmelzung der Chirurgie mit der Medicin zum gemeinsamen, auch rechtlich bestehenden Begriff des Arztes, des Doctor medicinae.

Die zweite Folge ist die Entwicklung besonderer, aber auf der alten gemeinsam wissenschaftlichen Bildung beruhender ärztlicher Fächer, wie der Augen- und Zahnärzte u. a. m.

Die dritte Folge ist die Anforderung eines bestimmten Grades wissenschaftlicher Bildung auch für den Heildienst, der Apotheker, Hebammen und der Heildiener.

Das zweite der Hauptmomente besteht in der Entwicklung der Idee des öffentlichen Berufes, der im Wesen des Arztes liegt, zur fachmäßigen, aber im höheren Sinne zugleich ethischen Theilnahme an den öffentlichen Aufgaben der Staatsverwaltung.

Die erste Folge davon ist die durch die Scheidung der gerichtlichen Medicin vom Gesundheitswesen gegebene Stellung des „Arztes" in der Rechtspflege als Sachverständiger.

Die zweite Folge ist die mit dem Gesundheitswesen entstehende, und jetzt als Theil der ärztlichen Bildung und zugleich der ärztlich anerkannten Aufgabe des Arztes, neben seiner heilenden Thätigkeit die großen Erfahrungen und Lehren der Medicin und der Naturwissenschaften für die öffentliche Gesundheit zur Geltung zu bringen.

Aus dem Zusammenwirken aller dieser Momente hat sich nun das Bewußtsein einer großen Gemeinschaft in Grundlagen, Rechtsverhältnissen und Aufgaben des Arztes herausgebildet, das einerseits als Standesbewußtsein seine freieste Form im Vereinswesen der Aerzte angenommen, und andererseits durch die Gemeinsamkeit der wissenschaftlichen Arbeit auf dem Gebiete der Medicin und Naturwissenschaft eine Internationalität des ärztlichen Standes in Europa erzeugt, die allerdings in ihren großen unberechenbaren Wirkungen noch im Anfange steht. Wohl aber hat sie theils durch die Gewalt, die in der Natur der Sache selbst liegt, theils durch die entstehende Vergleichung des geltenden Rechts in den verschiedenen Ländern Europa's die Grundlagen alles ärztlichen Standes schon so gleichartig gemacht, daß wir unbedenklich jetzt von den Elementen des ärztlichen Berufsrechtes als von einem gemeingültigen europäischen Rechte reden können.

Diese nun kurz zu bezeichnen ist die Aufgabe des folgenden. Wir nennen sie das Bildungsrecht, das Recht der Praxis, und die ärztliche Pflicht und Haftung. Auch hier müssen wir bei den Grundzügen stehen bleiben.

II. Das ärztliche Berufsrecht.

a) Das Berufsbildungs- und Prüfungswesen der Aerzte.

Das Berufsbildungs- und Prüfungswesen der Aerzte ist nunmehr wohl ziemlich in ganz Europa der fast gleichartig gewordene Ausdruck des obersten Princips alles ärztlichen Standsrechts, daß die vom Gesetz geregelte wissenschaftliche Bildung die Voraussetzung, die bestandene Prüfung aber auch die Berechtigung zur Ausübung der ärztlichen Praxis sei. Wir werden jetzt leicht im Stande sein, die dafür geltenden Grundsätze in verhältnißmäßig kurze Sätze zusammenzufassen. Wie sich dabei das geltende Recht positiv entwickelt hat, ist bei den einzelnen Staaten allerdings wieder verschieden.

Für das Berufsbildungswesen gilt zuerst der Grundgedanke der Const. Fr. II. von 1232, daß dem Eintritt in die eigentlich medicinische Bildung — die Facultät — die Gymnasialbildung voraufgehen müsse (damals drei Jahre Logica, jetzt das Gymnasium oder was dasselbe vertritt; freilich mit Ausnahme von England). Die Grundlage des Fachbildungsganges fordert ziemlich allenthalben erstlich die Naturwissenschaft, mit allerdings verschiedener Ausdehnung, zweitens die eigentlich theoretischen Fächer der Medicin, und drittens eine praktische Vorbereitung, die Klinik, in irgend einer Form. Die Studienordnung dagegen ist nach den einzelnen Staaten, oft nach den einzelnen Universitäten, eine verschiedene: man kann jedoch sagen, daß die „fünf Jahre" Friedrichs II. noch ziemlich allgemein gelten. Die Consequenz davon für den ärztlichen Beruf unserer Zeit ist die, daß mit der Mitte des gegenwärtigen Jahrhunderts der Unterschied zwischen dem Arzt und dem Chirurgen gänzlich verschwunden ist; durch die Gleichheit des Bildungsganges ist jeder zugleich Medicus, Chirurgus und Geburtshelfer, und die Disciplinen der Botanik, der Chemie und der Receptirkunst machen jeden Arzt fähig, auch die Oberaufsicht über die Apotheken auszuüben. Dabei constatiren wir jedoch, daß die Disciplin des Gesundheitswesens noch so gut als gänzlich fehlt. Was aber die letzten Jahre begonnen, werden die folgenden vollenden. Die speziellen Gebiete der Wissenschaft haben dagegen auch in der Heilkunde Spezialfächer und ihre Bildung erzeugt, und das Berufsrecht hat darunter fast allenthalben auf dem Continent namentlich die Augenärzte und Zahnärzte als Spezialfächer mit ihrer Prüfung anerkannt, während alle übrigen Fächer dem freien Ermessen des Einzelnen überlassen bleiben und kein Arzt von der Praxis der Augen- und Zahnheilkunde ausgeschlossen ist. Die wichtigste Frage dabei, die Frage nach dem praktischen — klinischen — Theil der

ärztlichen Berufsbildung ist am wenigsten geordnet. Der Besuch der für die ärztliche Bildung bestimmten öffentlichen Hospitäler wird durch die große Anzahl der Studirenden fast zu einer reinen Formalität, welche die mechanische Unmöglichkeit der Einführung in die praktische Anschauung mit sich bringt. Keine noch so ausführliche Studienordnung kann diesen Mangel ersetzen, und es ist doch eigentlich gegen den Geist unseres Bildungswesens, daß die Praxis erst nach vollendetem Studienwesen die praktische Erfahrung geben solle. Man hat daher, wie wir glauben mit zu großem Vertrauen auf die reine Theorie, den alten Grundsatz gänzlich in Deutschland und Frankreich für den wissenschaftlich gebildeten Arzt abgeschafft, diese Praxis eine Zeit lang unter der Leitung eines praktischen Arztes vor der Zulassung zur eigenen Praxis betreiben zu müssen, während man doch diesen Grundsatz für die Advocatur principiell zuließ, in Frankreich und England auf ihm das System der Officiers de santé erbaute, und ihn in den Assistenzärzten in jedem Hospital, ja oft genug bei den einzelnen Aerzten in voller Geltung sieht. Hatte man Recht darin? Wir behaupten, nein. Und wir meinen, daß es zwei Wege gebe, dem Grundsatz einer praktischen Vorbildung wieder zum Heil des Heilwesens sein Recht zu geben. Man lasse den vierjährigen Cursus bestehen und fordere, daß der angehende Arzt dann nicht etwa als entfernter Zuschauer im Ambulatorium eines ältern Arztes in irgend einem Hospital „mitgehe", sondern daß er ein Jahr als Assistenz bei einem solchen oder in irgend einem kleineren örtlichen Hospitale gedient habe, ehe er zur Praxis zugelassen werde. Auch den ärztlichen Beruf lernt man doch erst in seiner Bethätigung; wir wollen mit den Theoretikern hier nicht rechten, ob es auch für die Heilkunst bloß theoretische Exemplare, oder auch Individuen gibt; aber gibt es solche, und welcher praktische Arzt weiß nicht, daß Krankheit wie Gesundung in ihrer einen Hälfte eben von der Individualität abhängen, so ist eine solche selbständige praktische Vorbildung gewiß das Complement, dessen unsere medicinische Bildung bedarf, wie die juristische sie lange besitzt!

Dem Bildungswesen folgt das *Prüfungswesen*. Ein gesetzliches Prüfungswesen ohne gesetzliches Bildungswesen, wie es in England besteht, ist eine Form statt einer Substanz; im besten Falle würde das erstere auch bei eingehender Prüfung nur zeigen, daß der Geprüfte etwas gelernt hat, aber niemals genügen um zu erfahren, was er gelernt hat. Dabei ist eine gesetzliche *Prüfungsordnung* eine fast unbedingte Nothwendigkeit, während diese Ordnungen allerdings im Einzelnen stets sehr von einander abweichen werden. Dagegen muß man sich über die zwei Arten der Prüfung wohl Rechenschaft ablegen.

Die erste und natürliche Art derselben ist die *Berufsprüfung*,

welche nur von der Facultät selbst vorgenommen werden kann; die zweite ist die Staatsprüfung, bei welcher die prüfenden Körper behördlich gebildet werden. Es liegt in der Natur der Sache, daß die erste stets vorzugsweise wissenschaftlich, die zweite vorwiegend praktisch sein wird. Beide haben nicht bloß ihren speziellen Werth, sondern auch ihre spezielle Wirkung. Die erste entscheidet über den Beruf, die zweite dagegen über die Fähigkeiten. Die erste gibt daher das Doctorat, die zweite das Recht zur amtlichen Praxis. Unserer Meinung nach ist das Doctorat und mithin die wissenschaftliche Prüfung das Entscheidende; die Staatsprüfung sollte nur da eintreten, wo es sich um die Fähigkeit in den Organismus des Gesundheitsamtes einzutreten handelt. Wo aber die Unterscheidung zwischen Heilberuf und Heildienst nicht so klar durchgeführt ist wie in Mitteleuropa, sollte das Doctorat die unbedingte Forderung für die Praxis sein. Daß bei Spezialfächern Spezialprüfungen nothwendig sind, ist selbstverständlich. Ueber das unglückliche Mißverständniß der deutschen Gewerbeordnung und ihren „Heilberechtigten", die keine Heilkundigen zu sein und also auch keine Studien, keine Kenntnisse und keine Prüfungen zu haben brauchen, s. unten.

So einfach diese Grundsätze sind, so haben sie dennoch ein gutes Jahrhundert gebraucht, um als Schluß unserer Geschichte zur Geltung zu gelangen, und auch in dieser Zeit sind sie noch verschieden.

England. Die Entwicklung des Berufsbildungs- und Prüfungswesens in England ist nicht bloß eine besonders geartete, sondern hängt auch mit der ganzen Geschichte des englischen Gesundheitswesens (s. Einl.) so innig zusammen, daß wir sie kurz charakterisiren müssen.

In England nämlich unterscheidet man noch immer den Doctor in medecine, den physician, den surgeon, seit 1848 den Officer of Health, seit 1872 den Medical Officer. Auf die letzten Grundlagen zurückgeführt ist der Doctor annähernd unser Dr. medicinae, der physician der alte Magister medicinae, der studirt hat ohne Prüfung, der surgeon der alte Chirurgus, der Officer of Health der Sanitätsbeamte, und der Medical Officer der Arzt als öffentlicher Gesundheitsbeamter mit Stellung und Gehalt. Die Basis dieser ganzen Gestaltung besteht hier wie in anderen Gebieten des öffentlichen Berufs in der Natur der englischen Universitäten, welche im tiefen Unterschiede von den continentalen keine Facultäten und daher auch Studienordnungen besitzen, sondern eigentlich nur etwas breiter angelegte philosophische Facultäten, dabei aber sehr reiche und mächtige Korporationen sind, und sich von der Regierung weder einrichten noch beaufsichtigen lassen. Die

Folge war, daß England auch für die Medicin keine eigentliche Fachbildung besaß, sondern daß das Princip des Heilgewerbes auch für die ärztliche Bildung durchgriff. Jeder Einzelne bestimmte sich wie Schneider und Schuster, zum Arzt, Wundarzt, Apotheker, ging einige Zeit „in die Lehre" und etablirte sich dann in seinem Fach; er war für die Regierung wie für das Volk ein gewöhnlicher Gewerbetreibender, und die englische Freiheit brachte es mit sich, daß jeder dazu das Recht hatte und es jedem überlassen blieb sich, wie jetzt nach der deutschen Gewerbeordnung, die auf den in England wenigstens halb überwundenen Standpunkt zurückgesunken ist, jeden thun zu lassen was er wollte. England war bis zu dieser Rückbildung in Deutschland das einzige Land in Europa, in welchem es gar kein ärztliches Berufsrecht als Bedingung für die Praxis gab. Ein solcher Zustand, der jetzt bei den Deutschen gesetzlich gilt trotz ihrer Universitäten, konnte doch selbst England ohne medicinische Facultät nicht genügen. Das korporative Lebensprincip der Germanen brach durch, und ersetzte den Mangel der Gesetzgebung. England bildete nach dem Muster der Gewerbe die alte Zunft für die ärztliche Praxis aus; es entstanden die Colleges of Physicians, of Doctors, of Surgeons, und der Grundsatz ward zum geltenden Recht, daß niemand sich öffentlich als physician u. s. w. erklären dürfe, der nicht entweder bei einem dieser Colleges oder bei der University eine Prüfung abgehalten. Deutschlands „Heilgewerbe" hat nicht einmal das mehr nöthig! Dabei gab es damals in England wie jetzt in Deutschland für jeden, der sich als „Heilkundiger" etabliren und dafür die „Prüfung" denn doch (in England) bestehen wollte, gerade wie für Deutschland weder eine Lehrzeit, noch eine Studienordnung, noch ein Recht noch eine Pflicht; eben so wenig bestanden irgend welche Prüfungsordnungen. Das alles ging unbeirrt seinen Gang, bis das neue Gesundheitswesen entstand. Die Folge war, daß die Gesundheitsämter natürlich nur ausnahmsweise mit gebildeten Medicinern besetzt werden konnten (s. oben); und da nun diese „Aerzte" auch keine Verpflichtung hatten oder haben, ihre Recepte bei den Apothekern machen zu lassen, grade wie der neue deutsche Heilkundige; sie machten sie selber und verkauften die Heilmittel nach eigen gemachter Taxe, grade wie seit 1869 in Deutschland (Consultation gratis, 2 sh. die Flasche Medicin). Ein solcher Zustand erschien denn doch als eine nicht geringere Gefahr, als die Cholera. Dieser gewerblichen Freiheit fing an, vor sich selber bange zu werden. Zehn Jahre nach der Public Health Act von 1848 entschloß sich England daher, wenigstens den ersten Schritt zu thun, um aus dem tief gesunkenen „Gewerbe", das nicht einmal eine „Gewerbeordnung" hatte, einen Beruf zu machen; denn obwohl es ja Doctors in medicine in England so gut gab als

in Deutschland, so begriff doch jeder, daß eine solche „Freiheit“ des ärztlichen Berufes, die denselben mit jedem Handwerker gleichstellt, auf die Dauer nicht zu ertragen sei. „Ueber kurz oder lang wird,“ sagt ein Fachkenner, „das Medicinalwesen unter die Oberaufsicht des Staates gestellt werden müssen, so sehr sich auch die Fanatiker des free trade in diesem Augenblick dagegen sträuben.“ Eine Literatur darüber existirt nicht. Ueber das Verhältniß der Universitäten zur medicinischen Bildung siehe unter Englands Berufsbildungswesen, vergl. V. A. Huber, die englischen Universitäten Bd. II. S. 471 ff. Dazu aber schon lange vorher Frank a. a. O. B. I. 1. Abth. § 9 und öfter. Das obige ist nun wenigstens zum Theil geschehen durch die Medical Act von 1858 20. 21. Vict. G.O. Nach diesem Gesetze ist ein Medicinalcollegium (General Council of Medical Education and Registration for the United Kingdom) eingesetzt; der Grundsatz ist beibehalten, daß sich der Doctor nur auf Grundlage eines Diplomes so nennen dürfe; dieses letztere wird von (acht) bestimmten Colleges of Doctors, den Universitäten und — dem Erzbischof von Canterbury (s. oben über die Priesterärzte und die ärztliche Praxis der Mönche) ausgestellt auf Grundlage einer Prüfung, freilich ohne alle Prüfungsordnung, jedoch mit einem königlichen Prüfungscommissär, der den Entscheid sistiren kann. Dann wird der Doctor registrirt, und das General Council überwacht ihn. Es ist höchst interessant; wie England hier genau denselben Entwicklungsproceß durchmacht, den wir als die Epoche der Collegia medica im siebenzehnten und achtzehnten Jahrhundert überwunden haben; zu einer Berufsbildungsordnung ist es nicht gediehen. Dazu vgl. die spezielle Darstellung bei Gneist, engl. Verwalt.-Recht II. 114 ff. Kaum angedeutet bei Götel a. a. O. S. 54; nichts bei Finklenburg. Beide haben den Arzt über dem Gesundheitswesen vergessen. Freilich war wenig mit dieser Medical Act geholfen. Denn als nun die großartige Entwicklung des Sanitätswesens nach 1858 Platz griff, ergab sich, daß man zwar Gesundheitsbeamtete, Officers of Health, aber keine gebildeten Aerzte hatte. Anstatt nun das Uebel an der Wurzel anzugreifen und ein gesetzlich geregeltes ärztliches Bildungs- und Prüfungswesen einzurichten, wodurch der Arzt von selber entsteht, welcher das Gesundheitswesen versteht, griff man in der neuen Public Health Act von 1872 dazu, die nöthige Zahl von „Aerzten“ sich durch Aussetzung von Gehalten zu verschaffen, ohne für ihre medicinische Fähigkeit irgend eine Garantie zu haben. Natürlich ist in Folge dessen, wie Götel sagt, S. 35 „das große Werk gelungen“. Die amtlich angestellten Medical Officers werden schon da sein; was sie aber gelernt haben und verstehen, müssen wir andern zu entscheiden überlassen.

Frankreich steht dagegen schon viel höher, und doch hat es eine sehr ernste Schule durchgemacht. Die Revolution hatte die alten Universitäten durch Decret vom 18. August 1792 aufgehoben; es gab nur freie Bürger und das Recht der Souverainété de la nation, aber kein Berufsrecht und keine Titel. So war auch die Ausübung jeder Art der Heilkunde freigegeben. Die Folgen waren sehr ernst. Mit dem Recht des Berufes verschwand die Bildung und die Gewissenhaftigkeit; es entstand ein Zustand, in welchem die Möglichkeit, Arzneiwissenschaft zu studiren zwar nicht genommen, aber das wirkliche Studium nicht nöthig und daher nicht vorhanden war. Frankreich ertrug das mitten in seiner Revolution nicht. Alle Verständigen erkannten die hohe Gefahr, welche darin nicht bloß für die Praxis, sondern auch für die Wissenschaft liege, die man principiell damit werthlos erklärt hatte. Es ward daher ein neues Medicinalgesetz entworfen; über dasselbe stattete Fourcroy seinen Bericht: er ist die entschiedenste Verurtheilung eines Zustandes, in welchen ein Medicinalwesen gerathen muß, bei dem die ärztliche Praxis wie bei jedem Gewerbe von der Billigkeit in Angebot und Nachfrage abhängig gemacht wird, statt von wissenschaftlicher Bildung, die schließlich so theuer zu stehen kommt, daß jedes Volk sich verständigerweise fragen muß, ob der Titel Arzt oder Doktor statt des Titels Heilkundiger die Kosten des Studiums und der schweren öffentlichen Prüfung werth sei! Die französische Revolution hat das Heilwesen Frankreichs dieser Alternative nicht aussetzen wollen. Fourcroy rief den Franzosen zu: „— la vie des citoyens est entre les mains d'hommes avides autant qu'ignorants, l'empirisme le plus dangereux, le charlatanisme le plus dehonté abusent partout de la crédulité. Aucune preuve de savoir et d'habilité n'est exigé." Und der Abgeordnete Thouret nannte den Zustand geradezu eine Anarchie. Vgl. dazu Frank a. a. O. B. I. S. 217 u. ff. Man hörte und verstand diese tiefen Klagen, und mitten in der absolutesten Freiheit der Gewerbe und des Gesetzes der Concurrenz: „billig aber schlecht" entschied das Gesetz vom 14 frim. an III, daß drei Schulen oder Facultäten, Écoles de Médecine, wieder errichtet werden sollten (Paris, Montpellier und Straßburg, jetzt außerdem Bordeaux, Lyon, Lille und Nancy). Die Organisation dieser Facultäten ward dann durch das Ges. v. 19 vent. a. IX erweitert, und die große Gesetzgebung vom 13. März 1808, welche die französische Université gründete, machte schließlich die wissenschaftliche Bildung zur absoluten Grundlage nicht allein für den an sich leeren Titel eines Arztes oder Doctors, sondern für die Ausübung des ärztlichen Berufes überhaupt, mit dem Grundsatz, daß diese wissenschaftliche Bildung allein durch den Namen

eines docteur en médecine ausgedrückt werden dürfe. Dieses Gesetz bestimmte, daß niemand auf den Universitäten zugelassen werden dürfe ohne Gymnasialbildung (bachelier ès lettres). Die Universitätsstudien sind durch beständige Prüfungen bewacht (Decr. 22. Aug. 1854), sechszehn Vorlesungen obligatorisch vorgeschrieben; dann tritt die Doctoratsprüfung ein, und gibt das ausschließliche und allgemeine Recht zur Praxis. Schluß- oder Doctoratsprüfung in fünf Abtheilungen; seit Decret vom 3. August 1841 ein einjähriger Cursus an einem Hospital vorgeschrieben, und strenge Vorschriften über die Studien durch Decret vom 22. August 1834. (Tardieu, Dict. d'hygiène publ. v. Faculté de médecine. Foubert v. Médecine — Block — nebst der Literatur. Auf diese Weise hat sich das französische Medicinalwesen zum ersten Range ärztlicher Bildung wieder erhoben; daß ein Mensch ohne die geringste Vorbildung und Kenntniß ganz das gleiche Recht mit einem wissenschaftlich gebildeten Arzt haben könne, hat niemand je in Frankreich trotz aller seiner Gewerbefreiheit zu vertreten gewagt! Freilich waren es gebildete Männer, welche die französische Gesetzgebung geleitet haben; und wenn sie auch nicht in ihrer Sprache den Unterschied von Gewerbe und Beruf genau wiedergeben, so haben sie doch das Wesen der Sache besser verstanden als die Manchester-Schule der deutschen Medicinalgewerbeordnung, die auf eine so merkwürdige Weise die strengste Prüfungsordnung für den „Arzt" neben die unbeschränkteste Kurfreiheit für jeden Ungebildeten herstellt!

Deutschland. Was nun die Geschichte des ärztlichen Standes und seines Berufsrechts in Deutschland betrifft, so können wir nach allem Angeführten wohl kurz sein. Die neuere Zeit beginnt namentlich seit dem Auftreten Franks damit, die Gesammtheit aller dem Heilwesen angehörigen Personen als ein, wenn auch in sich mit vielen Abstufungen versehenes Ganzes aufzufassen; es sind die „Medicinalpersonen", das „Sanitätspersonal" u. s. w., unter denen man im Namen der entstehenden Medicinalpolizei das Heilwesen zusammenfaßte. So bei Haller, Hebenstreit u. A. Die Folge war, wie gesagt, der Gedanke, daß demgemäß auch alle diese Personen eine wissenschaftliche Bildung haben müßten. Zugleich entwickelte sich die medicinische Wissenschaft, und die entscheidende Frage über das Verhältniß der Chirurgie zur Medicin drängte sich in den Vordergrund als der Punkt, auf welchem die Entscheidung über Wissenschaft und Gewerbe gegeben werden mußte. Denn in der That erschien auch praktisch diese Frage als die, ob es denn der europäischen Civilisation entspreche, Leben und Gesundheit überhaupt wissenschaftlich ungebildeten Leuten als freies Gewerbe zu überlassen? Selten gab es eine größere Einstimmigkeit und Energie als die, mit welcher das

ganze gebildete Deutschland diese Frage verneinte. Frank wieder vor allen trat an die Spitze dieser Grundanschauung des germanischen Lebens; sein oft citirtes „Medicinalwesen" enthält deßhalb nicht etwa eine Sanitätsorganisation oder eine rechtliche Untersuchung über die Berufsrechte der Sanitäts- und Medicinalpersonen, sondern ist, mit gründlichster Gelehrsamkeit, tiefer Ueberzeugung und innerster Wärme geschrieben, die zugleich höchst practische Durchführung des Satzes für alle Theile des Medicinalwesens, daß die erste Bedingung aller Heilpraxis für Aerzte, Wundärzte, Apotheker und Hebammen die medicinische Wissenschaft sein müsse. Dabei tritt er auf das Entschiedenste für die Gleichstellung der Wundärzte mit den Aerzten auf. „Die Abtheilung der Krankheiten in innerliche und äußerliche ist zur Quelle der größten Unordnungen geworden," sagt er (B. II, Abth. 2, Abschn. 6 Anhang) und „die oft geäußerte Meinung, daß es eine kleine oder niedere Chirurgie, eine Volksarzneikunde gebe, steht mit der Vernunft und Erfahrung im Widerspruch (ib. Abschn. 7). Er fordert eine, das Ganze durchdringende und allein zum Heilwesen berechtigende wissenschaftliche Bildung, jeden seiner Sätze mit tiefer Gelehrsamkeit und der vollen Kraft seines großen Geistes auch im Einzelnen belegend. Damit war er dem Standpunkt der letzten Hälfte des vorigen Jahrhunderts weit voraus, in welchem noch Hebenstreit den „Wundärzten, welche sich bloß in der Chirurgie haben prüfen lassen — das Kuriren innerlicher Krankheiten untersagen" will (a. a. O. § 390), allerdings dem damaligen Standpunkt der Gesetzgebung entsprechend (vgl. bei ihm die versch. Verordn. über die Chirurgie); aber sogleich setzt auch er hinzu: „Nicht der Name, sondern der größere Umfang der Kenntnisse und reifer Erfahrungen kann hier eine Superiorität begründen," s. § 393. Man sieht, die alte Vorstellung vom Rechte des Heilgewerbes ohne wissenschaftliche Bildung nimmt auch für die Chirurgie Abschied. Allerdings ist damals, Ende des achtzehnten Jahrhunderts, die medicinische Bildung noch nicht weit genug, um namentlich das Land mit gebildeten Aerzten zu versorgen. Daher mußte man allerlei Mittel ergreifen, um dem Mangel abzuhelfen. Vgl. Kurze Anleitung für die Wundärzte auf dem platten Lande, wie solche bei der Kur der innerlichen Krankheiten unter dem Volke verfahren sollen. Auf K. Preuß. Spezialbefehl vom Oberkollegio medico in Berlin, herausgegeben 1785; daran schließt sich der Reichthum der Angaben Frank's in B. I, S. 217 ff. und öfter in B. II, über die Entwicklung des chirurgischen Studiums (zwei Jahre Theorie und zwei Jahre Praxis) in Oesterreich, dazu der Aufschwung der chirurgischen Bildung: Stiftung der medicinisch-chirurgischen Akademie unter Joseph II., Preußen: Coll. medico chirurgicum 1719. Braun-

schweig: Chirurgisches Collegium in Celle; Priv. schon v. 1716. Sachsen: Coll. medica chirurgicum, 1748; mit besonderer Beziehung auf das Heerwesen. Vgl. Berg's Handb. B. II, S. 82 u. a. a. O. Einige wie Hebenstreit meinten dabei ganz practisch: es sollen die Wundärzte wenigstens da eine „Innungs- und zunftmäßige Verfassung haben, wo man keine öffentlichen Lehranstalten für die Wundärzte hat" (ib. 393) und die Oculisten und Zahnärzte nach vorhergegangener Prüfung zugelassen sein (§ 395). Es ist überflüssig, andere medicinische Schriftsteller hier aufzuführen; doch spricht der bedeutendste Verwaltungslehrer seiner Zeit, G. H. Berg, diese Ueberzeugung der gebildeten Welt auch für das öffentliche Recht in drastischer Weise aus (Handb. d. deutschen Polizeirechts B. II, S. 81). „Die Meynung, daß man die Freiheit „der medizinischen und chirurgischen Praxis nicht einschränken dürfe, ist „irrig und wahrhaft mörderisch. Mag man immerhin alle Gewerbe „freigeben und den Unvorsichtigen, der ohne Prüfung an einen „Stümper sich wendet, die Folgen seiner Unachtsamkeit tragen oder „spätere Entschädigung auf dem Wege der Justiz suchen lassen — hier „ist dem Layen ein sicheres Urtheil unmöglich; selbst des Publikums „Stimmenmehrheit sichert ihn nicht; und wenn er betrogen wird, so ist „die Strafe, daß er sich leichtsinnig betrügen ließ, allzu hart, und „Wiederherstellung liegt meistens außer den Grenzen der Möglichkeit." Und das ist genau dasselbe, womit tausend Jahre früher einer der Väter aller Heilkunde, kein geringerer als Galenus in seiner Meth. Medica, Lib. I, c. 1 beginnt: Nunc autem sutores et tinctores et fabri, tum materiarii tum ferrarii, proprio magistro relicto, in medicinae artis opera insiliunt. Denn man hatte den Grundsatz, „daß die Ausübung jeder Art von Heilkunst ohne Ausnahme jedem frei stehe." Unter dem Drucke der Ueberzeugung aller dieser bedeutendsten Männer verschwand im neunzehnten Jahrhundert der Gedanke, daß es überhaupt ein unwissenschaftliches Heilgewerbe geben dürfe; die Gleichheit der Wissenschaft ließ die noch bestehenden Unterschiede der ärztlichen Klassen überhaupt verschwinden, oder wie in Sachsen, Baiern, Württemberg, zu bloßen Namen werden, und der große Grundsatz der Einheit brach sich auch durch alle einzelnen Medicinalverfassungen der deutschen Staaten seine Bahn, so daß jetzt der gesammte ärztliche Stand unter einer und derselben für ganz Deutschland gültigen wissenschaftlichen Stellung in Prüfungs- und Studienordnung steht: das alte Recht des ärztlichen Berufes ist damit aufgehoben und alle Bestimmungen der einzelnen Reichsstaaten darüber sind antiquirt wie die früheren Unterschiede in Baden, die sechs ärztlichen Klassen in Baiern (Frank a. a. O., II, 2, 6), sowie das, was Horn und Rönne über die alten preußischen Be-

stimmungen enthalten. Aber geradezu wunderbar war es, daß gleichzeitig sich diese Gesetzgebung trotz der deutschen Wissenschaft auf den Standpunkt des reinen Heilgewerbes stellen, und die Ausübung der Heilkunde jeder Art freigeben konnte, so daß der Preis der schweren und theuren wissenschaftlichen Bildung und des sehr ernsten Prüfungswesens, das unter die Behörden gestellt ward, nichts ist, als das Recht, sich als „Arzt" zu bezeichnen und als solcher angestellt zu werden! Eine solche Bestimmung bleibt absolut unbegreiflich, wenn man die Geschichte des ärztlichen Standes vor Augen hat. Dafür kann es nur die einzige Erklärung geben, daß jene Gesetzgeber keine Vorstellung von dem Unterschied zwischen Gewerbe und Beruf hatten. Es ist überflüssig, noch viel Worte über diese unverständige Anwendung des Begriffes der „Gewerbefreiheit" zu machen. Die natürliche Folge war der Streit über die Bezeichnung, mit welcher der ungebildete Pfuscher jetzt öffentlich sein „Heilgewerbe" ankündigen dürfe, und von dem bereits einige interessante grammatische Beispiele und Entscheidungen vorliegen. Das Volk aber kann aus dieser Gewerbeordnung nur Eines herauslesen, und leider stimmt das mit dieser Bestimmung jenes Gesetzes in absoluter Consequenz überein, daß nämlich die wissenschaftliche Bildung durchaus nicht mehr für die Heilung und das Verständniß der Krankheiten nothwendig sei, sondern nur für die Führung eines behördlich verliehenen Titels, da der Heilkundige ohne Bildung die gleiche öffentliche Berechtigung besitzt, wie der Inhaber einer „Approbation" durch Behörden, deren Befähigung er nicht kennt, was denn doch bei dem „Doctor" noch der Fall ist. Das deutsche Volk versteht glücklicher Weise noch den Beruf, seine hohe wissenschaftliche Forderung und seine innere Berechtigung zu ehren; es ist aber für gar kein Ding gut, wenn die Gesetzgebung ihm diese Achtung unter den Füßen wegnimmt! — Die deutsche Gewerbeordnung ist übrigens zu bekannt, um sie hier zu wiederholen; die Prüfungsordnung v. 25. Sept. 1869 ihrerseits ist in unsern Augen mit der Unterstellung der „Approbation" unter die ärztlich nicht gebildeten Verwaltungsbehörden eine viel zu administrative Maßregel, und hat vor allem die große sociale und wissenschaftliche Bedeutung des Doctortitels nicht begriffen. Dies alles wird sich umgestalten, sowie das Gesundheitswesen mit seiner Geschichte zum Inhalt der medicinischen Bildung werden wird.

Oesterreich, in dem der Geist Frank's und van Swietens fortlebte, hat zwar die Bahn für die deutsche Gewerbeordnung durch seine Gewerbeordnung von 1859 gebrochen, aber es ist ihm nie eingefallen, Gewerbe und Beruf zusammen zu werfen. Die große Entwicklung seiner Chirurgie begann mit dem neunzehnten Jahrhundert; auch erhält

sich der Unterschied zwischen Doctor und Chirurgiae Magister, selbst in der neuen Studienordnung von 1850, aber schon verwischen sich alle rechtlichen Unterschiede, wie man bei Stubenrauch, Handb. der Verw.-Gesetzk. II, § 280, 287 sieht, bis mit dem Jahre 1875 überhaupt die Verleihung aller wundärztlichen Diplome definitiv aufgehoben, und damit der ärztliche Stand als ein, auf gemeinsamer wissenschaftlicher Bildung beruhender Stand mit seinem in öffentlich gewordener Doctoratsprüfung erworbenen Berufsrecht geworden ist. S. Mayerhofer, Handb. f. d. pol. Verwaltungsdienst 1875, 3. Aufl., B. II, S. 235; speziell S. 237 u. ff. Einzelne V.-O. über Bildungswesen und Prüfungen der Aerzte und Wundärzte bei Obentraut, Oesterr. San. Gesetze 1877. S. 1—43.

b) Das Recht der ärztlichen Praxis.

Wenn mit dem Obigen die Grundlage für das Berufsrecht der Aerzte gegeben ist, so ist das Recht der ärztlichen Praxis als das Recht, welches mit jener erworbenen Bildung verbunden ist, die zweite Seite des Standesrechts der Aerzte. So einfach dies Recht erscheint, so ist es doch gut dasselbe auf seine einzelnen Rechtsverhältnisse zurückzuführen. Denn auch hier liegt ein historischer Entwicklungsproceß und eine sehr wesentliche Verschiedenheit desselben in den einzelnen Staaten vor uns.

Das erste Moment ist das Recht auf die Praxis, das ist auf die Ausübung des Berufes, oder das Berufsrecht im engeren Sinne. Scheidet man dies Recht von dem auf den Namen eines Arztes, und das muß man jetzt, so ergeben sich zwei Systeme. Das erste bindet dasselbe an eine Prüfung, die wieder eine rein wissenschaftliche ist; das ist das österreichische und französische System. Das zweite System gibt das ganze Heilwesen ohne alle wie immer geartete Kenntniß frei wie ein Handwerk, und setzt nicht für die Sache sondern für den Namen des Berufes gewisse wissenschaftliche Bedingungen. Das ist das englische und deutsche System. Nach diesem Unterschiede richtet sich nun die örtliche Bestimmung für die Ausübung des Rechts. In den Ländern mit wissenschaftlicher Prüfung hat jeder Heilkundige das Recht auf Niederlassung im ganzen Staate, nur muß er sein Domicil sogar bei Strafe in bestimmter Frist anzeigen. Da wo der die Heilkunde Ausübende nichts zu lernen braucht, hat er noch außerdem den Vorzug, daß er sich niederlassen und praktisiren kann wo er will, ohne die Pflicht es anzuzeigen. Es hängt daher nur von ihm ab, ob er wie im Mittelalter ein fahrender Quacksalber sein und auf den Jahrmärkten Praxis suchen will so gut er kann, wenn er nur die Ausdrücke vermeidet,

welche das Berufselement andeuten, was wieder damit in Widerspruch steht, daß jedes Gewerbe doch einen bestimmten Namen haben muß, der seine Leistung bezeichnet. Was Fremde betrifft, so ist in den Ländern der ersten Kategorie die Zulassung derselben ohne besondere Bewilligung ausgeschlossen; in den Ländern der zweiten Kategorie kann jeder mit seinem sonstigen „Geschäfte" in Leder, Wolle, Kaffee, Zucker und andern Gegenständen auch heilen so viel er will. Dabei glauben wir, ist nur die eine Frage für das Vaterland der Wissenschaft noch offen: kann z. B. der Lederhändler nicht einen Gewerbeschein lösen für seine „praktische" Heilmethode, und dabei so gut wie jeder Agent öffentlich erklären: „Unterzeichneter heilt von jeder Krankheit, Consultation gratis, Flasche Medicin 20 Sgr. Derselbe offerirt Leder: Pfund 20 Gr." Wie will man nach Wortlaut und Sinn des Gesetzes, welches ja auch die approbirte Praxis als ein Gewerbe hinstellt, das bestreiten? Vorsicht in der öffentlichen Bezeichnung, aber keine für Bildung und Erfahrung; das ist das Stigma der deutschen ärztlichen Gewerbeordnung!

Das zweite Moment ist das Recht auf öffentliche Function. Ueber dieses Recht besteht in England unseres Wissens keine Vorschrift, und ist die Fähigkeit zur Anstellung nur nach Herkommen von einer theoretischen Bildung abhängig. Im übrigen Europa kann in Frankreich und Oesterreich nur der geprüfte Doctor med. eine solche Function vollziehen; in Deutschland genügt auch die wissenschaftliche höchste Bildung dazu nicht, sondern es muß auf Grundlage einer amtlichen Prüfung eine amtliche Approbation gegeben werden, von der dennoch wieder Umgang genommen werden kann, da sie ja zur Ausübung der Heilkunde selbst nicht nothwendig ist!

Das dritte Moment ist das sociale Berufsrecht. Dieses Recht besteht in der Bezeichnung als Doctor medicinae, welche beweist, daß der Betreffende die Heilkunde auf Grundlage seiner wissenschaftlichen Bildung zum Lebensberufe gemacht hat, und mithin in der Heilung nicht mehr ein bloßes, auf Einnahme berechnetes Gewerbe sieht. Das Recht auf diese sociale Bezeichnung und Stellung verleiht in ganz Europa nur die streng wissenschaftliche Prüfung. So lange es noch in diesem Europa eine Empfindung für die höhere Natur eines Berufes gibt gegenüber dem bloßen Gewerbe, wird die Bezeichnung als „Doktor" nicht bloß für den Berufsgenossen, sondern auch für das Publikum ihren hohen Werth behalten. Das deutsche Princip einer besondern „Approbation" nach der Gewerbe-Ordnung § 29 enthielt entweder den Satz, daß die wissenschaftliche Prüfung an der Universität überflüssig ist, oder aber, was historisch näher liegt, den Rest der Auffassung des achtzehnten Jahrhunderts, nach welcher der Arzt wesentlich nur einen amtlichen

Beruf hat. Das Richtige ist, daß, wie es in Oesterreich gilt, nur bei dem Eintritt in eine wirklich amtliche Stellung, wie die des Physikats, eine solche „Approbation“ gefordert wird. Auch wissen wir nicht, wie es zu denken ist, daß zwar nach derselben Gewerbeordnung jedermann ohne Bildung Heilkunst ausüben kann, der „Doktor“ das Recht hat sich Doktor zu nennen, und dennoch nicht ohne Approbation ein „Arzt“ sein darf. Es ist auch hier diese ganze Gesetzgebung ein absoluter Widerspruch. Darf der Doktor sich ankündigen als Dr. medicinae? Ja. Darf er Heilkunde ausüben? Ja, aber nicht als Doktor der Medicin, sondern als Gewerbtreibender. Was soll also jener unverstandene § 29 eigentlich bezwecken? Wir gestehen, daß wir ihn juristisch nicht verstehen, und materiell ihn auf das Entschiedenste verurtheilen.

Das vierte Moment ist das wirthschaftliche, das Recht auf die Taxe. Man muß hier wieder scheiden zwischen der Höhe der Taxe, und zwischen dem Recht auf die Taxe. Princip ist für das erste, daß jede gesetzliche Taxe nur das Minimum des Honorars enthalten kann; für das zweite, daß, wie schon das römische Recht es annahm, die Leistung des Arztes unter das bürgerliche Recht der versio in rem fällt, und daher ein Vorrecht vor allen persönlichen und dinglichen Forderungen haben muß.

In diesem Berufsrecht des ärztlichen Standes tritt das hervor, was schon im vorigen Jahrhundert als das „Verhältniß der Aerzte zum Staate“ Gegenstand vielfacher Untersuchungen geworden ist. Hier ist wieder Frank in seinem „Medicinalwesen“ der Hauptvertreter der Freiheit und Ehre des ärztlichen Berufes, und zugleich mit einer solchen Fülle von Gelehrsamkeit und Quellenstudien ausgerüstet, daß man vergebens nach ähnlicher Gründlichkeit sucht. Sein Medicinalwesen erschien 1817; hinter ihm folgen die Autoren, welche die principielle Frage selbständig behandeln, natürlich namentlich in Preußen. Zuerst ernsthaft: Nasse, von der Stellung der Aerzte im Staate 1823; dann Wedekind in Henke Zeitschrift 1824, neben ihm mehrere andere in Caspars V.-J.-Schr. VI. (XIV u. XIX). Der Widerspruch zwischen der amtlichen Approbation und der Berechtigung, welche eine wissenschaftliche Prüfung für die Ausübung der Heilung gibt, ist noch immer vorhanden. Die preußische Gesetzgebung ist sich über die Sache niemals recht klar geworden. Das Reglement vom 8. Okt. 1852 (vollständig bei Horn I. S. 1) stellte allerdings die Einheit und Gleichheit der Universitätsbildung für alle Aerzte her, und fordert die Doktoratsprüfung für alle; aber dabei schon damals die Staatsprüfung neben

derselben allgemein, während sie nur beschränkten Sinn haben kann: erste Staatsprüfungs-Ord. vom 1. Febr. 1798 bei Simon und Rönne, Medic.-Wesen des preuß. Staats S. 344; s. dort die folgenden; jetzige Organisation Rönne, Pr. Staats-R. § 231 u. 352. Daraus wohl ging die Bekanntmachung von 1869 hervor, welche mit der Gewerbe-Ordnung von Preußen auf ganz Deutschland übergegangen ist. Die Voraussetzung jeder Lösung dieses Widerspruches ist, daß man sich Rechenschaft gibt über den entscheidenden Unterschied von Gewerbe, Amt und Beruf. Es ist fast überflüssig das zu wiederholen. Nur ist es merkwürdig, daß die Gewerbeordnung keinen Anlaß zu eingehender Besprechung dieses Punktes gegeben zu haben scheint. Durch die Vorschrift vom 25. Sept. 1869 über die Approbation der Aerzte, Zahnärzte und Apotheker sind alle früheren Bestimmungen der einzelnen Länder beseitigt. Höchst bezeichnend über die völlige Unklarheit über das eigentliche Wesen des ärztlichen Berufes, auf dem dieses ganze Gesetz beruht, bleibt die Beibehaltung des Eides der Aerzte, der in der That ohne eine Anerkennung des Berufes nicht verständlich ist und daher in unlösbarem Gegensatz zur industriellen Auffassung des deutschen „Gewerbes der Aerzte" steht. Allerdings ist dieser „Gewerbeeid" besser als das an einigen Orten früher geforderte System von Eiden z. B. Sachsen s. Funke a. a. O. III. 91 u. V. 484, recht lang und unverständig. Ueber die speziellen Bestimmungen in Preußen: frühere Zeit: Horn, Medic.-Wesen II. 99; amtlicher Eid vor dem Landrath. Rescr. 24. Juli 1831; öffentliches Recht der Aerzte bei Rönne, Staatsrecht II. 352 und 358.

Oesterreich. Das Recht zur Praxis ist durch die Sanitätsprüfungen nach der Studienordnung von 1850 gegeben, ohne Bewilligung der Behörden; nur auswärtige Doctoren bedürfen der letzteren. Der frühere Standpunkt der Scheidung des Rechts zur Praxis nach den Gewerben und Krankheiten zwischen Aerzten und Wundärzten, nach welchem eine Uebertretung als Gewerbestörung behandelt ward (Stubenrauch II. § 288), ist jetzt aufgehoben. Die gesetzlichen Vorschriften über die Heilmethoden sind beseitigt (Stubenrauch II. § 284); dagegen sind Verletzungen oder Gefährdungen der Krankheit durch Fehler des Arztes jetzt nach dem Strafgesetzbuch zu behandeln (§ 356). Ueber die einzelnen fast alle noch geltenden Bestimmungen ist die fleißigste Zusammenstellung in Juriés Schrift, Pflichten und Rechte der österr. Aerzte 1847. Alle einzelnen neueren Bestimmungen in Obentraut, Sanitätsgesetze S. 1 ff. Das Verhältniß zum Sanitätsdienst nach der neuesten Ordnung bei Mayerhofer a. a. O.

In Frankreich ward seit dem Grundsatz vom 19. Vent. a. IX

nur den berufsmäßig gebildeten Aerzten (docteurs en médecine) das Recht der Gerichtsärzte vorbehalten. Die Freiheit der Heilmethode ist nicht fraglich. Das Recht der Praxis wird erworben, indem die Aerzte ihr Doctordiplom bei dem Gericht erster Instanz einfach deponiren; die Procureurs und die Präfecten stellen jährlich eine Liste zusammen, die dem Handelsministerium zugesandt wird. Das Verhältniß zu dem niedern Heilpersonal (s. unten) ist genau bestimmt. (S. Code médical ou recueil des lois sur l'étude, l'enseignement et l'exercice de la médecine par Amette 1855.)

Ueber England s. oben. Die Medical Act von 1858 hat das Recht auf die berufsmäßige Bezeichnung des Doctor neugeordnet, aber das Recht auf die Praxis ist ein vollständig freies Gewerberecht, wie in Deutschland. Vgl. Gneist, Engl. Ver.-R. IV. § 114.

In Holland ist mit der neuesten allgemeinen Organisation des Gesundheitswesens zugleich ein allgemeines Gesetz über die Prüfung der Aerzte ergangen (1. Juni 1865), welches allerdings das gesammte berufsmäßige Heilpersonal umfaßt. Nach diesem Gesetz können auch diejenigen zur ärztlichen Praxis zugelassen werden, welche keine Universität besucht haben, aber nachweisen können, daß sie zwei Jahre bei einem Arzte gedient haben. Dafür ist eine eigene Staatsprüfungscommission eingesetzt. Das Ganze ist ohne Zweifel der oben citirten französischen Verordnung von 1854 nachgebildet bis auf den Namen (Officieren van gezondheit). Die Prüfung selbst ist doppelt; naturwissenschaftlich und ärztlich; übrigens gibt das Examen Recht auf Praxis im ganzen Reich, und nicht wie in Frankreich nur in einer Provinz. (Früherer Zustand de Bosch-Kemper, neederländisches Staatsregt 1865 S. 812.) Das Recht des ärztlichen Honorars stets in Verbindung mit dem Gedanken der berufsmäßigen Pflicht der Aerzte gedacht, ist schon seit dem siebzehnten Jahrhundert durch die neue römisch-rechtliche Jurisprudenz ziemlich eingehend untersucht. Wir verbinden es deßhalb mit dem Folgenden.

c) Die ärztliche Berufspflicht und ihr Recht.

Es ist gegenüber der Stellung, welche die neueste deutsche Gesetzgebung über den ärztlichen Beruf eingenommen, von Wichtigkeit, sich über das klar zu werden, was dort die Berufspflicht bedeutet, und wie man sie seit Jahrhunderten verstanden hat.

Wenn die Ausübung der Heilkunst ein reines Gewerbe ist, so gibt es absolut keine Berufspflicht für den Arzt, so wenig man sich eine solche bei einem Handwerker denken kann. Kein Gewerbsarzt kann die Verpflichtung haben zu heilen oder zu helfen; keiner kann n etwas

anderes gebunden sein, als an sein Interesse; keiner kann zur Verantwortung gezogen werden als für den von ihm nachweisbar, und zwar nach den Beweisregeln des Civilprocesses angerichteten Schaden, eventuell für ein begangenes Verbrechen nach dem Strafgesetz. Hat aber der Arzt noch Aufgaben neben der civilrechtlichen, der Leistung seiner Thätigkeit, so ist er eben kein bloßer Gewerbetreibender, sondern gehört einem Berufe und hat damit Berufspflichten.

Daß auch das deutsche Gesetz etwas ähnliches unklar empfunden hat, beweist die Beibehaltung des uralten Eides, der natürlich für den ärztlichen Handwerker ohne allen Sinn ist, und in dem wir den ersten Berufseid verehren, den die germanische Geschichte kennt.

Aus ihm ist nun das zum Ausdruck gebracht, und hat sich mit ihm durch die Jahrhunderte erhalten, was wir als die höhere Berufspflicht der Heilkunst, und als ihre Scheidung vom gemeinen Interesse des Gewerbes noch immer anerkennen. Diese nun läßt sich in bestimmte einzelne Momente auflösen.

Klar ist es zuerst, daß die Pflicht des amtlichen Arztes weiter geht als die reine Berufspflicht. Sie enthält die durch die Anstellung eingegangene Verbindlichkeit, den Beruf in bestimmten Fällen gegen die amtliche Entgeltung auszuführen, welcher Pflicht das Recht entspricht, dies im Namen des Staates zu thun, und dafür auch vom Staate theils einen Entgelt, theils öffentliche Ehre zu empfangen.

Zweitens aber erzeugt der Begriff des Berufes im Unterschiede von dem Gewerbe zwei Momente in dieser Berufspflicht. Zuerst die Pflicht zur Ausübung des Berufs, auch da wo keine Entlohnung in Aussicht steht und selbst wo mit derselben Gefahr verbunden ist. Zweitens aber die Haftung für die Berufsmäßigkeit in der ärztlichen Thätigkeit.

Aus dem ersten Moment gehen wieder zwei Folgerungen hervor. Zuerst darf kein Arzt bei geschehener Aufforderung eines Einzelnen seinen Heildienst verweigern, auch da nicht, wo derselbe mit persönlicher Gefahr verbunden ist — und der ärztliche Stand steht unter den gefährlichen Berufen wahrlich nicht in letzter Reihe; und auch da nicht wo er keinen entsprechenden Entgelt erwarten darf. So dachten alle früheren Jahrhunderte von der Grundlage, auf der die öffentliche Ehre des Arztes beruht. Freilich war die Heilkunst niemals ein bloßes Gewerbe! Zweitens verpflichtet ihn sein Beruf, seine fachmäßigen Kenntnisse und Fähigkeiten der öffentlichen Gewalt stets da zur Verfügung zu stellen, wo dieselbe ihn auch als nichtamtlichen Arzt in irgend einem öffentlichen Interesse und zwar sowohl des Sanitäts- als des Medicinalwesens dazu aufruft. Mit dem Begriff und Recht eines Ge-

werbes ist auch das unvereinbar. Wie hat die D. G.-O. sich das gedacht? Einfach gar nicht. —

Aus dem zweiten Momente ergibt sich, daß der Arzt für die volle Aufbietung seiner, durch seine Bildung gewonnenen ärztlichen Heilkunde verantwortlich ist, und daß er für die mit derselben im Widerspruche stehende Behandlung und ihre Folgen haftet.

Wenn man den ärztlichen Beruf zu einem Gewerbe erniedrigt, so gibt es für die Ausübung eines solchen Gewerbes weder eine Pflicht noch irgend eine Verantwortlichkeit.

Allerdings läßt sich nun die Gränze dieser beiden Rechtsbegriffe gerade bei dem Heilberufe nicht strenge formuliren. Aber das ist ja das Wesen des Berufes, daß derselbe die ethische Gewalt hat, die Kraft und Liebe des sittlichen Bewußtseins von der höheren Aufgabe an die Stelle des formalen Rechts zu setzen. Es gibt doch noch edlere Kräfte im Leben des Volksbewußtseins, welche darum nicht weniger berechtigt sind, weil ich ihnen keine strenge juristische Form geben kann, und wohl dem Volke, das sie kennt und verehrt!

Wenn nun auch das Gesetz unfähig ist, jene Faktoren zu formuliren, so muß die Wissenschaft sie lebendig und thätig machen. Wenn aber das Gesetz die Wissenschaft wieder für überflüssig erklärt, so gibt es weder Berufspflicht noch Verantwortlichkeit der Aerzte, sondern nur die allgemeine strafrechtliche Haftung derselben. Und diese ist allerdings auch da anerkannt und muß es bleiben, wo der Beruf vom Gewerbe streng rechtlich geschieden ist.

Das warum es sich hier daher eigentlich handelt, ist nicht so sehr ein formales Gesetz über die ärztliche Berufspflicht und ihre Verantwortlichkeit, als um den Standpunkt von welchem überhaupt die Rechtsbildung des ärztlichen Berufsrechts ausgeht. Denn für die letzte genügt die formale Hinweisung auf das Strafgesetz — die freilich selbst eigentlich ja ganz überflüssig ist. Dieser Standpunkt ist in England eigentlich nur ein Standpunkt der Empfindung, in Oesterreich und Frankreich dagegen durch die Rechtsordnung der wissenschaftlich gebildeten Praxis ein formal rechtlicher, in Deutschland ist er durch die neue Gewerbe-Ordnung ein vollständig verwirrter.

Es läßt sich daher kaum etwas andres sagen, als daß die medicinische Wissenschaft wieder die große Arbeit aufnehme, die sie im siebenzehnten Jahrhundert begann und bis in das neunzehnte fortgesetzt hat, neben der eigentlichen Heilkunde dem wissenschaftlichen Arzte auch das Bewußtsein seines hohen Berufes zum klaren, stets gegenwärtigen Verständniß zu bringen. Wo aber das geschieht, da wird sich das allmählig bilden, was dem ärztlichen Stande noch sehr zu seinem Schaden

fehlt, eine durch das ärztliche Vereinswesen zu bildende ärztliche öffentlich anerkannte Kammer, welche wie es bei den Rechtsanwälten sich so trefflich bewährt hat, die Disciplin des ärztlichen Berufes überwacht und den Mißbrauch der Stellung und Wissenschaft zu bestrafen weiß. Möchten diese wenigen Worte den Berufenen Anlaß geben, diese große Frage ihrer Zukunft mit aller Energie ins Auge zu fassen! Wir wollen hier nicht vorgreifen; aber wir haben die innigste Ueberzeugung, daß es hier nur eines ernsten Schrittes bedarf, um das Ziel zu erreichen.

Es ist im höchsten Grade bezeichnend, wie sich im siebenzehnten Jahrhundert, wo der Heilberuf auf Grundlage der neuen medicinischen Wissenschaft sich von dem Heilgewerbe ablöst, auch eine eigene Jurisprudenz über Rechte und Pflichten der Aerzte entsteht, die wie es scheint, unser Jahrhundert vergessen hat. Diese Jurisprudenz verdient eine eigene und gründliche historische Behandlung. Denn sie ist es, welche den hohen Standpunkt des ärztlichen Berufes, den die Constitutiones Fr. II von 1232 so scharf betonen und dem sie in dem Eide der Aerzte seinen Ausdruck geben, dadurch zu einem Rechtsbegriff zu erheben und ihm eine juristische Geltung zu schaffen verstand, daß sie ihn und sein neu entstehendes Recht mit dem seit dem fünfzehnten Jahrhundert das Rechtsleben beherrschenden römischen Recht und seinen privatrechtlichen Grundsätzen in innige Verbindung zu bringen wußte, eine Verbindung für welche das Gewerbe weder Raum noch Verständniß hat. So wie nämlich die ärztliche Wissenschaft sich mit den neuen Universitäten Bahn bricht, formulirt sich der Gedanke, daß die Heilkunde nicht bloß eine Kunst, sondern auch eine öffentliche Pflicht enthalte; sie ward zu jenem Officium medici des F. Fidelis und J. Bohn von dem wir gesprochen; man erkennt sie als ein munus publicum, und jetzt entsteht jene Jurisprudenz der ärztlichen Berufspflichten und Rechte, welche das siebenzehnte und achtzehnte Jahrhundert so sehr vor dem unsrigen auszeichnen. Derjenige, welcher die Geschichte dieser Jurisprudenz des ärztlichen Berufes, die von so großen Namen vertreten ist, zur Aufgabe ernsten Studiums machen wird, wird dem ärztlichen Stande einen geradezu unschätzbaren Dienst erweisen. Wir müssen uns leider darauf beschränken, dieselbe nur kurz zu characterisiren. Sie knüpft allerdings an die alten Relationes medicorum an; aber F. Fidelis hat sie, befangen von der medicina forensis, nur noch kaum angedeutet. Man kann ohne Uebertreibung sagen, daß der Gründer des ärztlichen Berufsrechts Paul Zacchias in seinen Quaestiones medico legales 1646 ist, der zwar in Italien keine unmittelbaren Nachfolger hatte, wohl aber in Deutschland. Hier nahmen schon im siebenzehnten Jahrhundert eine Reihe von

Juristen die Frage vom höheren als von dem rein juristischen Standpunkt in die Hand, unter ihnen in erster Reihe Sachs Diss. de officio et Jure medicorum (§ IV der Arzt kann gezwungen werden auch seinem Feinde Hülfe zu leisten „denn in dem Augenblicke in welchem der Kranke deinen Beistand erfleht, reicht er dir gleichsam die Hand und zeiget sich zur Versöhnung bereit" — weil „auch der Arzt, welcher aus der öffentlichen Casse zu seinem Auskommen keinen Beitrag empfängt, doch das öffentliche Wohl der Gesundheit zu befördern gehalten ist." Denn die Heilkunst ist ein munus publicum und deßhalb soll der Arzt auch zur Zeit der Pest seinen Beruf verfolgen. P. Zacchias T. III. Cons. 71 und 25 vergl. die ff. n. Dazu Joann. Frac. Rippe, tractatus de peste C. VII. So soll unter den Aerzten stets derjenige zur Heilung berechtigt sein, auf den das Vertrauen des Kranken „als ein mächtiges Heilmittel" gefallen ist, Zacchias T. II L. 6. Tit. I. Diese Jurisprudenz leitete aus den Pandekten den Satz ab, oder vielmehr brachte ihn hinein, daß der Arzt verpflichtet sei den Armen zu helfen: quod laudabilius sit obsequi tenuioribus, quam turpiter servire divitibus. Vgl. Christ. Thomasius, Diss. de Jure circa pharmacopolia 1697 und mit vielen Beziehungen auf das römische Recht J. Just. Mühlpfort, Diss. jurid. circa morbum et curam aegratorum 1671. Das Recht der Aerzte auf ihr Honorar wiederum meist auf das römische Recht zurückgeführt, ward daneben Gegenstand eigner Arbeiten, wie Bodinus Diss. de juribus aegrotorum singularibus, Beuther Tract. de jure prael. Carpzow hat in PT. I. gleichfalls die Frage behandelt: besondere Gesetze darüber Churbr. Med.-O. 1694, Preußen: S. Vater, preuß.-schlesische Civil-Medicinal- und Sanitäts-Verf. I. Theil; in Oesterreich durch V.-O. 1. Mai 1781 die Forderungen der Aerzte in die erste Classe gesetzt; vgl. Kopetz a. a. O.; besonders Frank Med.-Wesen VI. 160 ff.; ders. auch über das Folgende. Ueber die Ehren der Aerzte in Frankreich Klock, de Contributionibus 1624; in Toulouse gehörte jeder Professor der Medicin der Noblesse de Robe: État de médecine en France 1776. S. 515. Vgl. übrigens reichhaltige Angaben bei Rönne II. 352. Gewiß wird es noch viele andere ähnliche Arbeiten geben; zu einem gewissen Abschluß aber brachte das Ganze erst das Werk von Bohnius, de Officio medici duplici, clinico et forensi 1704 (s. oben Bohn) an den sich eine, mit den Collegiis medicis leider bald verschwindende Schule anschloß, die in diesen Behörden die neue Staatsgewalt zu ersetzen trachtete, was bis dahin die Wissenschaft geleistet. (S. Berg a. a. O. S. 73) und das Sanitätswesen als amtliche Aufgabe das Berufsrecht der Heilkunde in den Hintergrund drängte. In der Vorstellung der Medicinal-

polizei geht die Vorstellung vom Medicinalberufe und seinem Rechte unter, und die amtliche Instruction tritt mit dem achtzehnten Jahrhundert an die Stelle der sittlichen Pflicht des Arztes, während die Juristen vom Heilberufe eigentlich nichts wußten als den A. 134 der peinl. Gerichts-Ordnung (Berg S. 81). Erst Frank hat in seinem Medicinalwesen sich ein dauerndes Denkmal durch die ernste Vertretung der höheren Berufspflicht der Aerzte gesetzt. Möchte er bald einen seiner würdigen Nachfolger finden!

Das Apothekerwesen.

I. Apothekerberuf und Apothekergewerbe.

Das Apothekerwesen enthält die Gesammtheit der öffentlich rechtlichen Bestimmungen über alle diejenigen Unternehmungen, welche die Heilmittel auf ärztliche Verordnung verabreichen.

Die Geschichte und das gegenwärtige öffentliche Recht des Apothekerwesens beruhen nun darauf, daß auch in diesen Unternehmungen die beiden Elemente des berufsmäßigen und des gewerblichen Betriebes verbunden sind. Die große Aufgabe des öffentlichen Rechts war es von jeher, diese Elemente zu einem Ganzen zu verschmelzen. Die Bewegung, die daraus entstanden ist, endet mit dem Siege des ersten Elements, und hat dem Apotheker definitiv den Character öffentlicher Anstalten mit den diesem Character entsprechenden Rechten gegeben.

Die alte Welt, die den Beruf nicht kennt, kennt auch kein öffentliches Apothekerwesen. Aber unmittelbar mit dem Entstehen des Heilberufs der Aerzte entsteht auch das berufsmäßige Apothekerwesen. Die Grundlage desselben ist bis auf den heutigen Tag die Organisation der Facultät von Salernum 1232, welche neben der berufsmäßigen Bildung den Berufseid und die Taxe einführt. Aus diesem Princip entstehen die Grundlagen des öffentlichen Rechts derselben, welche noch jetzt gelten. Der erste Grundsatz, den diese Constitutiones der ganzen nachfolgenden Zeit übergeben haben, ist die Forderung einer berufsmäßigen Bildung und Prüfung. Der zweite, daß die Anlage der Apotheken kein freies Unternehmen ist, sondern der Bewilligung bedarf. Der dritte, daß der Betrieb dieser Unternehmung unter Aufsicht der öffentlichen Organe steht. Die Bewilligung wird dann eine behördliche, nach dem Wesen der ständischen Zeit eine Bewilligung durch die Selbstverwaltungskörper. An die Bewilligung knüpft sich, oft schon als Be-

dingung, das Realrecht der Apotheke; zugleich wird die Forderung der berufsmäßigen Bildung zum Betriebe des Geschäfts die Bedingung der persönlichen Bewilligung; und daraus entsteht dann mit dem achtzehnten Jahrhundert das öffentliche Recht der Apothekerbildung, das in unserer Zeit zu einem allgemein gültigen Systeme erhoben wird. Die Oberaufsicht ist anfänglich eine rein amtliche; jedoch meist unter fachmännischer Zuziehung der Aerzte. Mit dem achtzehnten Jahrhundert wird das Apothekerwesen dann als ein Ganzes aufgefaßt, und der Gesundheitsverwaltung der neu entstehenden Collegiis medicis unterworfen. Die Selbstverwaltungskörper verlieren die Oberaufsicht; die Verwaltung nimmt im Namen des Heilwesens das Recht auf freie Concession zur Anlage von Apotheken in Anspruch, und befördert sie zum Theil direkt; die Pflichten der Apotheker, der sanitäre Betrieb, die Rechte derselben werden formulirt; die Taxen, die früher nur örtlich galten, werden allgemeines Gesetz; es entsteht die Heilmittelordnung der gesetzlichen Pharmacopöen, und zuletzt wird der Bildungsgang fast ganz dem gewerblichen entzogen, so daß in der Verbindung zwischen wissenschaftlicher und praktischer Ausbildung das gewerbliche Element dem berufsmäßigen vollständig unterworfen wird.

Allerdings muß man nun davon ausgehen, daß diese historische Entwicklung auf Grundlage der innigen Verbindung zwischen Wissenschaft und Gewerbe nur in Deutschland zur vollen Klarheit und Geltung gelangt ist. Man kann daher auch nur in Deutschland von einem eigenen selbständigen Apothekerwesen als Theil des Gesundheitswesens reden. In Frankreich herrscht bis zum achtzehnten Jahrhundert das gewerbliche Element vor; im neunzehnten hat es sich, allerdings mit voller Bestimmtheit auf den Standpunkt gestellt, die strenge wissenschaftliche Bildung als Bedingung des Apothekergewerbes zu fordern, die übrigen Momente sind dagegen wenig Gegenstand eigener Untersuchung und Gesetzgebung geworden. England hat das Apothekerwesen bis auf die neueste Zeit rein als Gewerbe betrachtet; das absolute Recht der Selbstdispensation für jeden, der sich für einen Arzt ausgab, machte schon an und für sich ein selbständiges Apothekerwesen unmöglich, und die neue Pharmacy Act, die fast nur die Apothekerpolizei enthält, ändert daran nicht. Wir werden daher wohl vor der Hand festhalten müssen, daß die Grundlage der Behandlung des Apothekerwesens diejenige Gestalt ist, welche dasselbe in Mitteleuropa angenommen hat.

Die Grundzüge desselben enthalten auch hier wie bei den Aerzten, mit deren Berufsrecht das ganze Apothekerwesen so innig verbunden ist, das Bildungs- und Prüfungswesen, das Recht der Apotheker, und die Pflicht derselben.

Es ist ein seltenes Beispiel in der Geschichte, daß gesetzliche Bestimmungen so lange und so consequent in Geltung geblieben sind, als die Constitutio Fr. II. von 1232; bis auf den heutigen Tag ist das ganze rechtliche Apothekerwesen von den großen Grundsätzen beherrscht geblieben, welche zuerst in Salerno aufgestellt waren, und die Geschichte hat eigentlich nur die verschiedenen Anwendungen und Ausführungen derselben zu registriren, ohne ein wesentlich neues hinzuzufügen. Im großen und ganzen schließt sich diese Geschichte durchaus an die allgemeine Geschichte des Gesundheitswesens und die spezielle des ärztlichen Standes an, die wir bereits bezeichnet haben; die schwierige Aufgabe bleibt dabei immer die, das rein gewerbliche Element mit dem berufsmäßigen Apothekerwesen in die richtige Verbindung zu bringen. Das entscheidet über den Gang der Gesetzgebung. Schon vor der Errichtung von Salerno finden wir fast unsere heutigen Apotheken, die sog. Stationes, in denen der Apotheker wohl zugleich der Arzt war, wie jetzt in England umgekehrt der Arzt Apotheker ist. Zugleich aber verabfolgte der Stationarius auch allerlei Getränk und Gewürze, und als solcher hieß er Confectionarius. Dieser Unterschied lebt, da er auf der Natur der Sache beruht, auch jetzt noch fort in dem eigentlichen Apotheker und dem Materialisten, Droguisten oder Herbaristen. Erst in Salerno wird der Apotheker von dem Confectionarius getrennt, und zum berufsmäßigen zweiten Gliede des ärztlichen Standes erhoben. Von da an begleitet die Ordnung des Apothekerwesens den ganzen Weg, den die Medicinalordnungen für den ärztlichen Beruf durchmachen; da aber die Apotheken naturgemäß in den Städten entstehen, so erscheinen sie, so wie das Recht des Apothekerwesens überhaupt öffentlich formulirt wird, im Unterschiede vom ärztlichen Stande sogleich als städtische Anstalten, mit dem Princip, daß sie in ihrer Praxis der Oberaufsicht des städtischen Arztes und der Genehmigung der Stadtverwaltung unterstehen. Es scheint dabei, daß an vielen Orten die Apotheken früher da waren als die Aerzte, was sich schließlich erklärt, da der Apotheker schon vor der Errichtung der Universitäten und Fakultäten als Arzt bei dem Mangel an ärztlichem Personal thätig ward. So sind gewiß 1233 und 1286 in Wetzlar, 1254 in Würzburg, 1259 und 1260 in Regensburg und 1300 in Rastatt die von Lammert a. a. O. S. 283 aufgeführten ältesten Apotheken kaum unter städtischen Doctores oder Physicis gestanden, sondern selbständige, zugleich auf das wissenschaftliche Heilwesen, wenn auch in seinen Anfängen berechnete Heilorgane.

Im vierzehnten Jahrhundert werden die Apotheken schon häufiger; jede größere Stadt strebt eine solche zu haben, und es erscheint uns sehr zweifelhaft, ob schon damals die Apothecarii schon alle eine berufsmäßige

mit den Rechten der Apotheker; zuerst wohl Freitag, Orat. d. persona et officio pharmacopoei. Gröningen 1633. Dann Chr. Thomasius in seiner Diss. de jure circa pharmacopocia civitatum. 1697. Der Anfang des neunzehnten Jahrhunderts hat an dem Character dieser Ordnungen nichts wesentliches geändert; es erscheinen keine großen Apothekergesetzgebungen, sondern nur eine Menge einzelner Verordnungen, namentlich eine bis ins Einzelne gehende Betriebspolizei über Giftverkauf, einzelne Heilmittel u. s. w. Namentlich reich in Preußen; vgl. Rönne, St.-R. II. § 409 not. a u. b; Linde, vollständige Sammlung in Bezug auf Apothekerwesen (bis 1836); Horn, Med.-Wesen a. a. O. Für Oesterreich: Macher, das Apothekerwesen in den k. k. Staaten 1846; dazu die Zusammenstellung des Einzelnen bei Kopetz; Baden, Medicinalordnung v. 1806; auch Baierns Allg. Apothekerordnung v. 1842. Das Apothekerwesen und Recht wird dadurch in der entstehenden staatswissenschaftlichen Disciplin als Theil des neuentstehenden Verwaltungsrechts aufgenommen theils in der selbständigen Medicinalpolizei (Hebenstreit, Metzger u. a.) theils in der allgemeinen Polizeiwissenschaft, in welcher Berg es als Theil der Gesundheitspolizei einführt (B. II. S. 88 ff.), theils in den einzelnen Landespolizeiwissenschaften, wie Mohl für Würtemberg und Pözl für Baiern. Doch bleibt jedes Land selbständig in den Formen und dem Umfang, in welchem es die Bewilligung zur Anlage von Apotheken entweder historisch anerkennt (die Realrechte der Apotheken) oder neu ertheilt (Concessionen zur Anlage, s. unten). In diesen Rechten lebt noch das alte ständische Recht zum Theil fort, an einigen Orten mit alter Zunftverfassung, wie die des „Apotheker-Gremiums" in Wien. Die Rechtsfrage drohte sogar die Berufsfrage zu überwuchern, indem der Besitz der „Apothekergerechtsame" Gegenstand von Erbrecht und Verkehr und damit der Jurisprudenz ward, bis mit der Mitte unseres Jahrhunderts die gegenwärtige Zeit mit ihren Grundsätzen zur Geltung gelangte.

Man kann sagen, daß hier Frankreich die Bahn gebrochen hat, und zwar auch im Apothekerwesen mit den socialen Grundsätzen, welche die ganze französische innere Entwicklung beherrschen. Zuerst sind in Frankreich alle historisch erworbenen Rechte, also auch die der Apotheker, aufgehoben und die volle Gewerbefreiheit eingeführt, welche jedoch durch das Princip der amtlichen Concession bei den öffentlichen Gewerben beschränkt wird, und unter diese fallen denn natürlich auch die Apotheken. Dann aber centralisirt Frankreich alles, auch die Bildung und innerhalb der Bildung natürlich auch die seiner Apotheker, der Pharmaciens, indem es für alle den gleichen Bildungsgang vorschreibt. Dieser Vor-

gang Frankreichs ward für ganz Mitteleuropa entscheidend. In Oesterreich hatte Josef II., selbst Frankreich vorausgehend, schon den Grundsatz ausgesprochen, daß für je 3000—4000 Seelen eine Apotheke vorhanden sein solle, ein Grundsatz, den auch das neunzehnte Jahrhundert festhielt (Decr. v. 28. Juli 1823 u. 25. Aug. 1824, Stubenrauch, Verw. Gesetzk. B. II, § 295) und theils damit, theils durch das streng durchgeführte Princip der Verleihung durch die Behörde den Apotheken den Charakter öffentlicher Anstalten gegeben, was eigentlich schon auch in Preußen angenommen ward; allein das Bildungswesen der Apotheker lag noch immer wesentlich in den Händen der alten apothekarischen Praxis. Erst in der Mitte unsers Jahrhunderts reißt sich die Gesetzgebung von dieser historischen Rechtsbildung los, und das Princip der neuen Rechtsbildung ward die strenge wissenschaftliche Ordnung des Bildungs- und Prüfungswesens des gesammten Apothekerstandes, für welche von jetzt an wie in Frankreich die einheitlichen Reichsgesetzgebungen gelten. Damit nun hat sich das ganze Apothekerwesen von seiner alten ständischen Rechtsbasis losgelöst, und ist in seinem geltenden Berufsrecht nicht bloß ein gleichartiges, sondern auch ein vollkommen wissenschaftlich berechtigtes, und auf dieser Grundlage ist nun das System dieses Rechtes im Einzelnen leicht zu übersehen.

Wir können diese Anmerkungen nicht schließen, ohne auf die große Bedeutung des (internationalen) deutschen Apotheker-Vereins (seit 1870) hinzuweisen (letzte Gen.-Vers. 1881, Heidelberg), wesentlich auch deßhalb, weil die ganze Auffassung dieses Vereins von den Aufgaben der Bildung und den Rechtsverhältnissen des Apothekerwesens eine der Berufsstellung desselben wirklich würdige war, indem sie mit einzelnen Fachfragen zugleich die Vertretung des gesammten Standes, und zwar zugleich in seiner streng hygienischen Aufgabe zu verbinden wußte. Wie werthvoll wäre es, wenn dieser Verein etwas für die fachmännisch-wissenschaftliche und zugleich öffentlich rechtliche Geschichte des Apothekerwesens thun wollte! Wir entbehren bis jetzt fast jeder historischen Darstellung desselben!

II. Bildungs- und Prüfungsrecht der Apotheker.

Während in dem Anlage- und Betriebsrecht des Apothekerwesens das gewerbliche, in der Oberaufsicht das öffentliche Recht desselben zum rechtlichen Ausdruck gelangt, ist das Bildungs- und Prüfungsrecht das Gebiet des eigentlichen Berufsrechts des Apothekerstandes, und unter-

wirft daher mit seiner immer klarer werdenden Entwicklung allmählig und unwiderstehlich die beiden andern Gebiete. Die Grundlage desselben ist an sich einfach; die geltende Ordnung hat sich jedoch erst langsam eingestellt.

Das Bildungsrecht des Apothekerwesens hat naturgemäß zwei Seiten; die rein wissenschaftliche und die praktische, welche letztere nur die Beschäftigung im Apothekerdienst geben kann. Die erstere ward durch das Studium theils der Dispensarien, theils der einschlagenden Fächer an den Facultäten, Botanik, Chemie, Receptirkunst, gewonnen, und gab das Recht auf eine, wenn auch verschieden eingerichtete Fachprüfung, deren Resultat zwar kein Doctorat, wohl aber das Magisterium der Pharmacologie war, ohne daß jedoch dasselbe wieder eine Bedingung des Besitzes einer Apotheke, noch der Leitung derselben wird. Die praktische Bildung erzeugte die Classe der Apothekerlehrlinge, welche in wesentlich gleichartigem Verhältniß zu ihrem Meister standen, wie die der anderen Zünfte. Daraus bildeten sich dann die zwei Classen von Apothekern, die gebildeten und die bloß praktischen, die mehr oder weniger bis zur Mitte unseres Jahrhunderts bestehen blieben. Die neueste Zeit aber hat den Grundsatz durchgeführt, daß das Bildungswesen beide Theile zugleich zu umfassen habe, so daß die Prüfung erst nach der theoretischen und praktischen Lehrzeit eintreten kann, wobei jedoch Frankreich und Oesterreich noch am Unterschied zweier Classen festhalten. Ein eigener Titel ist jetzt nicht mehr den Verhältnissen entsprechend; im allgemeinen ist jedoch durch das obige Princip die wissenschaftlich-ärztliche Bildung der Apotheker größer als je, und der Forderung, daß jeder Apotheker Doctor medicinae sein müsse, steht nur die Nothwendigkeit entgegen, dem Apotheker die ärztliche Praxis nicht zuzugestehen.

Als Frankreich seine einheitliche Gesetzgebung auch für das Apothekerwesen, die pharmacie, aufstellte (Loi 21 germin. a. IX), hielt es fest an der Scheidung der zwei Classen der Apotheker, welche es noch jetzt aufrecht hält. Die Basis der Unterscheidung war und ist auch hier die technische und die wissenschaftliche Bildung; aber beiden gemeinsam ist der öffentliche Character ihres Rechts, indem beide den alten Eid der Apotheker vor dem Präfecten leisten, und in das Apothekerregister eingetragen werden. Das Gesetz vom Jahre IX errichtete drei Hochschulen der Pharmacie neben den drei Facultäten in Paris, Straßburg und Montpellier, deren neueste Organisation durch Ord. v. 22. August 1854 bestimmt ist (École**s** supérieures de Pharmacie; Voraussetzung für das Studium der I. Classe: bachelier ès lettres,

3 Jahre Dienstzeit, und das Zeugniß des bachelier ès sciences physiques; für die II. Classe dagegen 3 Jahre praktischer Apothekerdienst und 12 Vorlesungen der École supérieure. Der Pharm. der I. Classe hat das Recht der Praxis in ganz Frankreich, der der II. Classe nur in einem bestimmten département; sie haben aber auch das Recht der herboristes, welche jenes Gesetz als Classe der Händler mit Heilmitteln von dem pharmaciens ganz bestimmt geschieden hat, und die — ganz überflüssig — wieder in zwei Classen geschieden sind. Von ihnen hat dann zuletzt das Gesetz die droguistes und die épiciers geschieden, die alten pâtissiers des sechzehnten Jahrhunderts wieder unpraktischer Weise und wohl kaum mit klarem Bewußtsein in sich aufnehmend; jedoch allerdings mit dem Verbot des Einzelverkaufes von Heilmitteln, während die herboristes auf die Heilpflanzen beschränkt sind, was sich mit der Zeit alles als ganz unpraktisch erwiesen hat. An dieses Gesetz hat sich die medicinische Jurisprudenz angeschlossen, welche fast ausnahmslos die Aerzte und Apotheker unter die médecine légale zusammenfaßt, s. o. und Foubert bei M. Block, Dict. d. l'adm. Auch Oesterreich hat jene Unterschiede noch festgehalten, aber nur in ihrem praktischen Theil. Schon nach Gesetz 19. Juni 1834 kann niemand zum Besitze einer Apotheke gelangen oder ihr vorstehen, nicht einmal Provisor sein, der nicht österreichischer Doctor Chirurgiae (jetzt medicinae) oder Magister der Pharmacie ist. Der Kräuterhandel fordert zwar keine Prüfung, ist aber ein concessionirtes Gewerbe (Erl. 11. Mai 1873), wie wir glauben, besser formulirt, als das Recht der herboristes. Das pharmaceutische Bildungswesen scheidet sich in das der Lehrzeit und der wissenschaftlichen Bildung. Die erste ist mit ihrer Provincialprüfung (Erl. 15. Juni 1850) auf 3 Jahre festgestellt, V.-O. 28. Febr. 1854. Vgl. Stubenrauch, Verw.-Gesetzkde. II, § 290. Für die letztere hat der Erlaß v. 27. Nov. 1853 den ganzen Studienplan (zur Erlangung des Magisteriums der Pharmacie) festgestellt; Studium der Apotheker-Medicinalverordnung nothwendig, Erl. v. 27. Nov. 1853, weitere einzelne V.-O. bei Stubenrauch, den Text bei Obentraut, Sanit. Gesetze, S. 43 ff. Für Deutschland ist durch die Gewerbeordnung von 1869 ein eigenthümlicher Zustand eingetreten. Dieses Gesetz nämlich hat allerdings das Bildungswesen für die Apotheker in ganz Deutschland vollkommen gleichartig geordnet. Vorbildung: Secunda; drei Jahre Lehrzeit, drei Jahre Dienstzeit, dann mindestens ein Jahr Universität — in den Studien daher weniger gefordert als Frankreich, in den Prüfungen dagegen bedeutend mehr. Bektm. 25. Sept. 1869. Dabei erst jedoch hat die Gewerbeordnung von 1869, § 6, den Grundsatz ausgesprochen, daß dies Gesetz auf die Errichtung und Ver-

legung von Apotheken und den Verkauf von Arzneimitteln keine Anwendung finden soll. Der Gedanke war wohl der, daß die letzteren Punkte der Gesetzgebung jedes einzelnen deutschen Staates überlassen bleiben; man hat in diese nicht eingreifen wollen, weil es sich dabei vielfach um erworbene Privatrechte handelt; an eine „Gewerbefreiheit" der Apotheker wird doch niemand gedacht haben? Mithin muß das Apothekerrecht jetzt nach den Bestimmungen der einzelnen Gesetzgebungen, die Apothekerbildung dagegen nach dem obigen Reichsgesetz behandelt werden. S. für Sachsen die betr. Gesetze in sehr verständige Verbindung gebracht mit dem D. Med.-Ges. bei Reinhardt u. Bosse, Med.-Ges. des Königr. Sachsen 1874, S. 195 ff. In andern Staaten würde eine ähnliche Bearbeitung sehr werthvoll sein. Pözl namentlich hat auch in der 3. Aufl. seines Bair. Verw.-R. § 130 jede Beziehung auf die deutsche Reichsgesetzgebung vermieden! Die neuesten Modificationen der letzteren betreffen namentlich das Verhältniß der Apothekerlehrlinge; s. Börner, Medicinalwesen Deutschlands 1880, S. 170 ff. In England dagegen ist das College of pharmaceutical Chemists mit Grundlage v. 15. 16. Vict. 36 öffentlich anerkannt, welches das Recht der öffentlichen Prüfung hat; eine Pflicht zur Prüfung besteht nicht; vgl. Gneist, a. a. O. II, 114. —

III. Anlage- und Betriebsrecht der Apotheken.

Nach dem obigen hat demnach das Anlage- und Betriebsrecht der Apotheker in Frankreich und Oesterreich vollkommen den Character eines öffentlichen Rechts, indem die Anlage nur auf Grundlage einer speziellen Concession, der Betrieb aber nach gesetzlichen Vorschriften geregelt ist; in England erscheint dagegen beides ganz frei, während es in Deutschland unter den, jedoch in den Hauptpunkten wesentlich übereinstimmenden Gesetzen der einzelnen Staaten steht.

Indem wir daher für die, mit gutem Recht sehr ins Einzelne gehenden speziellen Vorschriften auf die betreffenden einzelnen Gesetzessammlungen verweisen, glauben wir die allgemein gültigen Principien in Folgendem zusammenfassen zu können.

Für das Anlagerecht oder für die Errichtung von Apotheken gilt so viel wir sehen ausnahmslos der Grundsatz, daß dieselbe als einem öffentlichen Bedürfniß dienend, nur unter Genehmigung der Landesbehörden stattfinden kann; nur in England ist das nicht erforderlich.

Was den Betrieb oder das Dispensationsrecht betrifft, so sind folgende Grundsätze maßgebend:

1) Das eigentliche Dispensationsrecht enthält wohl allenthalben auf dem Continent den Grundsatz, daß die Apotheker das ausschließliche Recht der Verabreichung von Heilmitteln haben, welches Recht durch die strenger werdende Polizei der Geheimmittel geschützt wird. Dagegen kann das Recht der Aerzte auf Selbstdispensation nur als Ausnahme in Nothfällen denselben nicht entzogen werden. Die im Einzelnen schwierige Aufgabe ist es dann, die Gränze zwischen den Apothekern und Droguisten festzustellen, die dann doch in der Ausfertigung von Recepten allein nicht gefunden werden kann.

2) Diesem Rechte entsprechen zwei Pflichten. Die erste besteht in der Verbindlichkeit, zu jeder Zeit die Heilmittel zu geben. Die zweite in der, dieselben in der Qualität und Quantität vorräthig zu haben, welche die wissenschaftliche Heilkunde fordert. Die Aufstellung dieser Quantität und Qualität ging anfangs von den Anforderungen der Aerzte aus, und ward dann durch die organische Gesundheitsverwaltung zu einer gesetzlichen Vorschrift in der Pharmacopoe, Gesetz über die Heilmittel. Dieselbe hat wieder ihre Geschichte, die aber wesentlich nur von medicinischer Bedeutung ist.

3) Dem wirthschaftlichen Element dieser letzteren öffentlichen Verpflichtung entspricht nun das gleichfalls wirthschaftliche Element der öffentlichen Taxe für die Dispensation.

4) Die Sicherung der öffentlichen Gesundheit durch die Ausschließlichkeit der letzteren ist endlich rechtlich gegeben in der Haftung der Apotheker für Versehen, namentlich im Verkehr mit Gift, welcher einerseits durch genaue Instructionen geordnet, andererseits durch strafrechtliche Vorschriften bestimmt wird.

In England besteht hier kein anderes öffentliches Recht, als das des Statut 55. Georg. III. 194. Wie weit die Gesellschaft der Pharmaceutical Chemists hier einwirkt, ist bisher nicht nachgewiesen. Gegründet 1843, hat sie das Recht, den von ihr Geprüften den öffentlichen Titel eines Pharmaceutical Chemist zu verleihen, während sich jeder „Chemist“ nennen kann. Die Pharmacy Act vom 15. 16. Vict. § 6 hat angeordnet, daß alle Pharmaceutical Chemist öffentlich registrirt werden sollen; diese Bestimmungen sind mit spezieller Beziehung auf die Verwaltung der Apotheker weiter ausgeführt durch 31. 32. Vict. 12, besonders aber durch Gesetz 16. Juli 1874 (37. 38. Vict. 34 als Erweiterung der neuen Public Health Act.) Eine definitive Ordnung des Apothekerwesens ist nur durch Unterordnung unter die Local Boards ausführbar. In Frankreich gilt noch immer das Gesetz vom 21. Germ.

a. IX. Nach diesem Gesetz dürfen die Apotheker kein anderes Geschäft betreiben. Die Pharmacopoe (Codex) ist gesetzlich vorgeschrieben, und die Apotheker haben alle Heilmittel, welche nicht darin stehen, als verbotene Geheimmittel anzusehen. Die Geheimmittel selbst haben ihre eigene Gesetzgebung, nach welcher sie nur nach commissioneller Untersuchung verkauft werden dürfen; Hauptgesetz vom 18. Aug. 1810, an das sich eine ganze Jurisprudence angeschlossen hat. (Foubert bei Block, Remèdes secr. Tardieu, Dict. d'hygiène publ. v. Rem. secr.) Eine strafrechtliche Bestimmung mangelt. (Foubert bei Block, Med. et Pharmacie nebst der französischen Literatur. Tardieu, v, Pharmacie.) — Oesterreich. Genaue Vorschriften über den Betrieb und die Betriebsmittel (Decret vom 17. Nov. 1831) und früher in der Instruction von 1808 als Dispensationsordnung; neueste Pharmacopoe seit 20. October 1854; Arznei-Taxe vom 16. Januar 1859; Strafbestimmungen für die Verletzung der Dispensationsordnung § 349 bis 352 und § 499; Dispensationsprivilegium: Bestrafung des unbefugten Arzneiverkaufs (Strafgesetzbuch Art. 355). Gränze zwischen Apotheken und andern Handlungen seit Verordnung vom 20. Dec. 1782, eine Reihe von Verzeichnissen einzelner Waaren. (Stubenrauch II. § 294.) Dazu Mayerhofer, Pol. Verwalt.-Rescr. B. II. S. 249 bis 252. Obentraut, Oester. Sanitäts-Gesetz S. 43 ff. Von besonderem Interesse die Selbstverwaltung der Apotheker in den, gewiß mit gutem Recht aufrecht gehaltenen sog. Gremialordnungen aller einzelnen Kronländer, in denen die Organisation dieser Gremien, sehr gut geordnete Competenz in Streitigkeiten der Gehilfen und Lehrlinge, Wahlordnung der Vorsteher und dabei Unterstellung unter die Landesbehörde (in 74 Paragraphen) aufgestellt sind. Sehr beachtenswerthes Vorbild für das deutsche Apothekerwesen! Dazu ders. § 48 genaue Begränzung für den Arzneiverkauf der Materialisten, Spezereihändler und Gewürzkrämer S. 93. Die Grundsätze über die Errichtung von Apotheken und Verleihung von neuen Apothekergewerben bei dems. S. 51; nebst der V.-O. 18. Juni 1858 und 11. Jan. 1861. — Preußen. Der Betrieb der Apotheker in der Apothekerordnung vom 11. Oct. 1801. Gränzen schon seit 1725. Uebrigens ist die ganze Apotheker-Betriebsordnung in der preußischen Gesetzgebung mit großer, fast zu ängstlicher Genauigkeit in allen einzelnen Punkten geregelt (s. die Sammlung der betr. Verordnungen bei Horn II. 291—349). Princip des ausschließlichen Rechts (Allg. Landrecht II. 8. 456). Uebertretung: Strafgesetzbuch 345. (Rönne, Staatsrecht II. 409.) — Baiern. Allg. Apothekerordnung vom 27. Jan. 1842. Geheimmittel-polizei. (Verordnung vom 13. Mai 1838. Pözl, Verwaltungsrecht

§ 118.) — Königreich Sachsen. Mandat die Einführung eines allgemeinen Dispensatoriums betreffend vom 17. Oct. 1820 und die daran sich anschließenden Verordnungen bei Funke III. 144 ff. Die ganze neue Gesetzgebung seit dem Mandat vom 17. Oct. 1820, das Apothekerwesen betr. bei Reinhard und Bosse a. a. O. so viel sie noch in Kraft besteht S. 212 ff. — Württemberg: Roller § 129. Rieke, Medic.-Wesen d. Königr. Württemberg 1856 gibt die Medic.-Ord. von 1755 die Apotheker betr., und vollständig die noch gültige V.-O. vom 4. Jan. 1843, betr. die Apothekerberechtigungen, nebst Vollz.-V.-O. vom 30. März 1843. — Holland. Das dritte Gesetz vom 1. Juni 1865 enthält das vollständige Dispensatorium, nebst den Strafbestimmungen für Uebertretung (Art. 31—33).

IV. Oberaufsicht.

Es ist natürlich, daß die Oberaufsicht der Apotheker denselben Proceß durchgemacht hat, wie das ganze übrige Apothekerwesen. Ursprünglich mit der Unterordnung unter den ständischen Berufskörper gegeben und im Eide der Apotheker ausgedrückt, wird sie mit dem fünfzehnten Jahrhundert eine örtliche wie das Apothekerwesen selbst, und erscheint in der Verbindung der örtlichen Gewalt (städtische Behörde) mit dem örtlichen Gesundheitsorgan (Physikus). Mit dem achtzehnten Jahrhundert wird sie eine allgemeine und gleichmäßige Aufgabe der amtlichen Gesundheitsverwaltung, daher amtlich vollzogen und mit speziellen Vorschriften (Instructionen) versehen.

In Frankreich nach der neuen Organisirung des Apothekerwesens genau geregelt durch die Apothekerordnung von 1804 (Gesetz vom 21 Germ. an XI. art. 29—31 und Arr. 25 Therm. eod.); jährlich durch die Professoren der Écoles de Pharmacie oder die Jurys mit bestimmter Aufsichtstaxe. (Tardieu und Block l. c.) — Oesterreich. Hier dieselben Grundsätze schon im allgem. Sanitäts-Normativ von 1770 vorgeschrieben (jährliche Hauptvisitation und unvermuthete Visitationen). Abgabe fehlerhafter Medicamente an die Facultäten und die Statthalterei nach der Instruction von 1808 § 35. (Stubenrauch II. § 262.) — Preußen. Ordnung der Inspection gleichfalls in der Apothekerordnung von 1801 Thl. II. und Instruction vom 21. October 1819. (Rönne und Simon, Med.-Wesen II. 354 ff.) Die einzelnen Vorschriften, speziell die in den übrigen Gesetzgebungen nicht berücksichtigten Verhältnisse der Apotheken zur Gemeinde, zur Staats- und Justiz-

verwaltung bei Horn II. S. 349—372. — Württembergische Visitation vierteljährlich durch den Kreismedicinalrath, jährlich durch die Oberamtsärzte (Instruction vom 14. März 1814; Roller § 200). Die Bestimmungen in den übrigen Staaten sind nicht speziell allenthalben nachgewiesen. Im vorigen Jahrhundert war diese Aufgabe Sache der Collegia medica. Ueber frühere Ordnungen siehe Hebenstreit a. a. O. § 411. Schon 1550 in Sachsen. Ausschreiben von Prinz Moritz und August von 1550 im Cod. August. I. 36; dann im Mandat von 1786, wegen Errichtung eines Sanitats-Collegii.

Das Hebammenwesen.

Das Hebammenwesen entsteht, indem die Gesundheitsverwaltung für die Ausübung der Hebammenkunst eine besondere, öffentlich anerkannte Bildung fordert, die Hebammen mit besonderen Rechten versieht und sie auf diese Weise zu einem Gliede des großen Organismus des Heilpersonals macht.

Es ist kein Zweifel, daß das Hebammenwesen schon seit ältester Zeit als eine Kunst angesehen ward. Allein selbst die Entstehung der wissenschaftlichen Medicin ließ dasselbe Jahrhunderte lang nicht als einen Theil der Heilkunde erscheinen. Erst mit dem Anfang des achtzehnten Jahrhunderts beginnt man, eine medicinische Bildung dafür als möglich und wünschenswerth zu setzen. Dieselbe wird allmählig organisirt, aber noch ohne rechtliche Beziehung zum Heilwesen, bis endlich mit dem Ende des vorigen Jahrhunderts auch die eigentliche Gesundheitsverwaltung die Ausübung dieser Kunst in ihren Bereich zieht, und so ein Hebammenrecht bildet, das in unserem Jahrhundert sich zu einem ziemlich klaren und einfachen System entwickelt hat, dessen Grundzüge folgende sind:

Für das Hebammenwesen werden eigene Hebammenschulen errichtet, und Prüfungen abgehalten. Die Prüfung gibt allein das Recht zur Ausübung. Die Hebammen stehen unter den Aerzten, und haben die Pflicht, in bedenklichen Fällen den Arzt zu rufen. Sie dürfen Arzneien nur in höchster Noth verabreichen, und sind zum Geheimniß verpflichtet. Sie haften strafrechtlich für die Ueberschreitung ihrer Instruction, haben aber dafür eine gesetzliche Taxe zu fordern.

Auch hier ist Frank für die namentlich älteste Geschichte des

Hebammenwesens (s. Plat. Theatetes) gründlich und Vertreter der wissenschaftlichen Bildung: Medic.-Wesen II. 2. 8., s. dazu Hebenstreit a. a. O. § 396 ff.

In England ist mir ein öffentliches Hebammenwesen unbekannt. Klage über den früheren Zustand schon bei Frank VII. 2. 8. Die Geschichte der Bildung der Hebammen sehr gut bei Frank, Medicinalpolizei VII. 2. 8. Characteristisch ist, daß noch im vorigen Jahrhundert männliche Geburtshülfe als zum Theil unsittlich angesehen ward. Der erste praktische Unterricht 1728 in Straßburg; darnach die Hebammenbildung in Oesterreich durch v. Swieten eingeführt seit 1748 (Frank S. 519 ff.); 1774 ein Professor für theoretische Geburtshülfe; in Berlin Unterricht seit 1751; Kopenhagen 1751; Brüssel 1754. Namentlich Frank stellte dann die Theorie eines guten Hebammenwesens auf; Vorschläge nebst Literatur S. 547—601. Auf dieser Grundlage entsteht die Gesetzgebung und das öffentliche Recht, von den Collegiis medicis ausgehend. In Deutschland die Hebammen ursprünglich ganz freies Gewerbe; jedoch theilweise unter Aufsicht des Clerus. Erst im fünfzehnten Jahrhundert Beginn der städtischen Ordnungen des Hebammenwesens; 1451 Hebammen-Ordnung in Regensburg; öffentliche „Prüfung" damals schon in Nürnberg; anerkannte Pflicht, sogleich zu erscheinen, wenn sie gerufen werden; Oberaufsicht noch von „ehrbaren Frauen": erste Instruction 1480 in Würzburg; Anstellung auf Grundlage eines Vertrages 1501; Hebammen-Ordnung von Passau bestimmt schon Prüfung durch den Physicus 1547; seit dieser Zeit die Physicatsprüfung derselben allmählig eingeführt; s. Lammert a. a. O. 288 ff. Dazu besonders Hebenstreit a. a. O. S. 243 Angaben einer Reihe von Hebammen-Ordnungen aus dem achtzehnten Jahrhundert. So bildete sich derselbe Zustand für das Hebammenwesen wie für das Apothekerwesen in Deutschland aus; es beruhte auf lauter Landesordnungen, oft nur auf den städtischen Rechten. Erst die Deutsche Gewerbe-Ordnung stellte § 30 den für ganz Deutschland geltenden Grundsatz auf, daß die Hebammen eines Prüfungszeugnisses der nach den Landesgesetzen zuständigen Behörden bedürfen. Danach ist jetzt das Princip der Fachbildung allgemein, die Ausführung dagegen eine örtliche. — Preußen. Unterstellung des ganzen Hebammenwesens unter das Unterr.-Minist. V.-O. 2. Juni 1870. Hebammen-Lehranstalten und ihre Organisation (Simon und Rönne, Medic.-Wesen I. 538 ff. Horn, Med.-Wesen II. 179); Eid der Hebammen (Rescript vom 6. März 1856); Prüfung nach dem Regulativ vom 1. Dec. 1825;

Approbation durch die Regierung, oder concessionirtes Gewerbe (Gewerbeordnung 1848 § 15); Rechte: Rönne, Staatsrecht II. 405. — Königreich Sachsen. Sehr ausführliches Mandat über die Ausübung der Geburtshülfe vom 2. April 1818, nebst den neuen Bestimmungen (Funk III. 109 ff. vollständig). Dazu nun die revidirte Hebammen-Ordnung vom 8. Mai 1872, nebst Instruction für die Hebammen, sehr ausführlich, mit Eid der Hebammen, bei Reinhardt und Bosse a. a. O. S. 244 ff. — Hannover. Regulativ für die Hebammenanstalt von 1864 (ausführlich s. Austria 1864 S. 133 und Verordnung vom 1. Mai 1865). — Mecklenburg. Verordnung, betreffend das Hebammenwesen vom 15. Februar 1864; Unterricht in der Hebammen-Lehranstalt in Rostock; Oberaufsicht des Kreisphysicus (Austria S. 178). — Württemberg. Siehe vorzüglich Rieke a. a. O. 94 ff., wo auch die Ordnung für Geburtshelfer besonders aufgeführt ist. Die öffentliche Staatsprüfung bereits geordnet und auf die Hebammen ausgedehnt durch Verfügung vom 17. April 1839; Tagebücher der Hebammen; Rescr. vom 22. Juli 1836 Verbindlichkeit der Gemeinden hinsichtlich der Geburtshülfe; Verpflichtung zur Herstellung der nöthigen Hebammen und Unterricht derselben auf Kosten der Gemeinden; Hebammenschulen V.-O. vom 7. Aug. 1837. Dienstanweisung 1851. Sehr ausführlich und zweckmäßig. — Oesterreich. Unterricht der Hebammen schon seit vorigem Jahrhundert; Instruction im San. Normativ 1770; neue von 1808; Princip der Prüfung der Hebammen schon 1827, den 19. März. Hebammen-Stipendien seit 1797. Stubenrauch II. § 282. 287. Neue eingehende Instruction vom 23. März 1874. Obentraut S. 94 ff. — In Frankreich beruht das ganze Hebammenwesen noch auf dem Grundgesetz für das ärztliche Bildungswesen vom 19. vent. an IX. Die Ablegung gerichtlicher Gutachten ist so alt wie das Institut der Chirurgiens du Roi; Desmaze theilt den Eid der Hebammen (von St. Germain sechzehntes Jahrhundert) mit a. a. O. S. 54. Ueber ein früheres Bildungswesen derselben finden wir nichts. Erst das Ges. vom 19. vent. IX. bestimmt, daß die Hebammen mindestens zwei Vorlesungen (cours) und 6 Monat praktischen Dienst nachweisen können; dann folgt eine Prüfung, und statt des alten Eides die Einregistrirung derselben, durch welche sie das Recht auf Praxis in ganz Frankreich gewinnen.

Heildiener und Krankenwärter.

(Officier de santé und Officer of Health.)

Will man das Heildienerwesen in seiner heutigen Gestalt und in seinen zwei Formen ganz übersehen, so muß man es allerdings auf der Grundlage der ganzen Geschichte des Heilwesens, wie wir sie kurz bezeichnet haben, auffassen. Heildiener in irgend einer Form hat es natürlich zu allen Zeiten gegeben. Als das germanische Heilwesen als selbständiges sich entwickelte, und schon in seinen ersten Anfängen den Unterschied von Gewerbe und Beruf zeigte, fiel mit den Wundärzten und Hebammen natürlich auch das Heildienerwesen, das reine Heilgewerbe. Es war kein öffentlicher, sondern eben ein Privatdienst, und konnte, da es nicht zünftig war, nicht einmal rechtlich zu einem Gewerbe werden. Als dann die Scheidung von Beruf und Gewerbe sich namentlich durch die Verbindung der Wundärzte mit dem ärztlichen Stande zu vollziehen beginnt, wird der technische Heildienst endgültig ein Gewerbe und zwar für die Gesunden, gegenüber den Aerzten welche es mit den Kranken zu thun haben. In dieser Zeit beginnt nun das Heildienerwesen, und zwar statt ein Gewerbe zu werden, vielmehr als der Dienst für den Arzt bei der Heilung, naturgemäß zuerst bei dem wundärztlichen Gebiete. Aus diesem Dienst im Fache wird dann allmählig eine gewisse Kenntniß des technischen Theiles. Aber erst als der Dienst in den Heilanstalten zu einem ärztlichen, mit der Wissenschaft verbundenen wird, empfängt der Heildienst seinen öffentlich rechtlichen Inhalt; anstatt im Dienste des Arztes beginnt er in den Dienst der Wissenschaft zu treten. Und hier ist, wo sich im Heildienst die drei Culturvölker wesentlich zu scheiden beginnen.

In England nämlich gibt es, weil es keinen öffentlich anerkannten ärztlichen Stand gibt, auch keinen öffentlichen Heildiener, sondern nur ärztliche Diener, aus denen dann nach Belieben sich jeder ein Surgeon, ein Chirurgus nennen und als solcher praktisiren mochte. Als aber in England seit den letzten fünfzig Jahren das Sanitätswesen sich, wie wir gesehen, zu einem großartigen Organismus entwickelt, entsteht in demselben der selbständige Sanitätsdienst, und bald erkennt man, daß eine gewisse Bildung für denselben auch bei den besten Instructionen noth thue. Der örtliche Sanitätsdiener nun, der zu diesem Ende angestellt wird, ist der officer of Health — richtig so genannt, weil er mit der Heilung im wesentlichen Unterschiede vom französischen gar nichts zu thun, sondern nur die örtliche Gesundheitspflege zu überwachen hat. Einen anderen Heildienst kennt Englands Recht nicht.

In Frankreich dagegen machte es schon die geringe Zahl der Écoles de médecine unmöglich, lauter ausgebildete Fachmänner als Aerzte zu haben. Frankreich mußte sich daher zum Theil mit halbgebildeten Aerzten, deren medicinische Kenntniß mehr auf der Praxis als auf der Theorie beruht, behelfen, und nun war es seine Aufgabe, auch diese, die etwa den alten Magistern der Medicin entsprechen, so viel als möglich zu einer wissenschaftlichen Bildung herbeizuziehen. Das nun ist durch das oft cit. Ges. vom Jahre IX geschehen, und die dadurch entstandene zweite Classe von Aerzten bilden die Officiers de santé. Während also in Frankreich der Docteur en médecine von der vollen theoretischen Wissenschaft zur Praxis übergeht, geht der Officier de santé eigentlich von der Praxis zur Wissenschaft über. Es ist ein sehr nützliches Institut, bei dem nichts auszusetzen ist, als daß es eben noch nothwendig erscheint.

In Mitteleuropa dagegen, wo mit den Universitäten und der höheren Volksbildung jedermann wirkliche Aerzte verlangte und allmählig auch fand, und wo die wissenschaftliche Heilkunde in allen öffentlichen Heilanstalten herrscht, entstand die eigene Classe der Heildiener in den öffentlichen Krankenwärtern, welche weder mit dem Sanitätsdienst, noch mit der Heilung, noch mit der gewerblichen Bedienung des gesunden Publikums wie Bader und Bartscheerer, sondern bloß mit der Pflege der Kranken und der Ausführung der ärztlichen Vorschriften derselben zu thun haben. Sie stehen somit auf der Gränze zwischen Heilberuf und reinem Gewerbe. Ihre rechtliche Stellung ist formell sehr wenig ausgebildet; doch stehen die Grundsätze ziemlich fest. Sie enthalten folgende Hauptpunkte: 1) Die individuelle Freiheit in der Wahl der Krankenwärter bleibt an sich unbeschränkt; 2) wo aber ein eigenes Gewerbe daraus gemacht wird, tritt die Gesundheitsverwaltung ein, und stellt 3) erstlich den Grundsatz der Genehmigung für die Ausübung dieses Gewerbes auf, zweitens aber beginnt sie eine gewisse niedere Bildung für den Heildienst zu bieten und zu fordern, woran sich drittens eine Organisirung der Oberaufsicht der Aerzte anschließt, und viertens eine Taxe mit Rechten und Pflichten. Auf diese Weise ist das mit der alten Chirurgie früher eng verbundene, rein gewerbliche Element, soweit es mit der Heilung zu thun hat, zu einem selbständigen Theile des Heilwesens geworden; und es läßt sich vorher sagen, daß dies sociale Moment der Krankenhülfe der niederen Classe künftig durch diese Heildiener einer der wichtigsten Faktoren der öffentlichen Gesundheit werden wird, wie es bereits in den eigens dafür gebildeten religiösen Krankendienstvereinen angedeutet ist. Es ist kein Zweifel, daß die Ausbildung dieses Organismus im Großen und Ganzen,

namentlich wenn in seiner Bildung mehr auf das Verständniß der allgemeinen Bedingungen von Gesundheit und Krankheit als auf den mechanischen Dienst hingewirkt wird, vielleicht das praktisch wichtigste, gewiß aber ein unendlich segensreiches Element des öffentlichen Heilwesens zu werden bestimmt ist.

Was zuerst den englischen Officer of Health betrifft, so hat Finklenburg ihn und seine Function am besten bezeichnet. Die Schöpfung dieser Sanitätsbeamteten ging hervor aus dem Berichte der Royal Sanitary Commission von 1869 (s. oben, und Finklenburg Öff. Gesundheitspflege England's, S. 87), welcher die Public Health Act von 1872 begründete und erzeugte. Darnach hat dieser nur örtliche, mit festem Gehalt angestellte Beamte, zuerst alle sanitätswidrigen Vorkommnisse zu berichten, dann allgemeine Zustandsberichte (die alten relationes) aufzustellen, dann den Inspektoren Aufklärungen zu geben, und endlich die Ursachen von öffentlichen Krankheiten zu constatiren. Er ist daher eigentlich nur das Organ der Polizei und der Statistik der öffentlichen Gesundheit, und mit Recht bringt ihn auch Finklenburg mit dieser in Verbindung, während eine ähnliche Stellung weder in Frankreich noch sonst wo existirt. — Der Officier de santé in Frankreich ist aus dem Gesetz v. 19 Vent. a. IX. a. 15 hervorgegangen. Er ist nichts als ein wissenschaftlich gebildeter Praktiker; das Gesetz fordert für denselben als Grundlage: die Bedingung für die niedere Praxis entweder drei Jahre Studium, oder sechs Jahre Dienst bei einem Arzt, oder fünf bis sieben Jahre in einem Hospital. Darauf drei Prüfungen in den Elementen der Anatomie, Medicin und Pharmacie und Aufnahme durch eine jury medical. Das neue Gesetz vom 31. Dec. 1854 hat ihn dagegen zu dem gemacht, was bisher die Aerzte zweiter Classe waren. Sie werden nur für ein bestimmtes Departement aufgenommen, und an die Stelle der Jury ist der Präfekt getreten. Damit ist dann das eigentliche Heildienerwesen im Grunde verschwunden (s. oben). — In Preußen dagegen wurde 1851 das Institut der eigentlichen Heildiener von dem der Krankenwärter geschieden: Ausbildung der ersteren für die „kleine"? Chirurgie in den Spitälern; Verleihung der Concession für ihren Wohnort; Vornahme selbst von concessionirten Operationen nur auf jedesmalige Anordnung des Arztes; Taxe amtlich. Aufrechthaltung des Instituts auch nach der D. Gewerbeordnung; für die öffentliche Bezeichnung als Heildiener eine Prüfung erforderlich; ein höchst unklar gedachtes Institut, s. Rönne, Preuß. Medicinalwesen und dessen Staatsr. II, 406. Krankenwärter und Wärterinnen können

in den Hospitälern einen Dienstcurs durchmachen, und stehen unter polizeilicher Aufsicht. Die Statuten der Diaconissen-Anstalten bei Horn, Medicinalwesen II, 226—234; Rescr. v. 4. Oct. 1854. — Oesterreich hat übrigens das Heildiener- und Wärterwesen nicht speziell entwickelt; es findet sich hier nur die strafrechtlich bestimmte Verantwortlichkeit desselben (St.-Gesetzb. a. 360, vgl. kurz Stubenrauch a. a. O. § 296). Bei Obentraut keine neuen Bestimmungen. In den kleinen deutschen Staaten finde ich keine besonderen Bestimmungen, wohl deßhalb, weil das Hospitalswesen während der Epoche der Medicinal-Ordnungen viel zu wenig entwickelt war. Doch sagt Berg in seinem Polizei-R. II, S. 84, daß 1782 in Mannheim eine Krankenwärterschule errichtet sei; bei ihm auch eine Reihe von Aufsätzen aus Schlözer's Staatsanzeiger und andern Zeitschriften des vorigen Jahrhunderts; Hervorheben der Nothwendigkeit, „daß gute Krankenwärter" (nicht Heildiener) gebildet werden müssen, und Klagen über dieselben in protestantischen Ländern. Nur Württemberg fordert in seiner Medicinal-O. v. 1755 T. IV, § 19—21 die Aufstellung von öffentlichen Krankenwärtern; s. dasselbe bei Rieke, a. a. O. S. 389 und bei Berg, a. a. O. S. 85; ebend. das Statut für die Diaconissen, V.-O. 28. Nov. 1854, sowie die Zulassung der barmherzigen Schwestern nebst Vorschriften für dieselben v. 1855. Uebrigens hat die deutsche Medicinalpolizei schon im vorigen Jahrhundert die Krankenwärter als integrirender Theil der „Sorge für das Medicinalwesen" speziell hervorgehoben. Schon Hebenstreit, a. a. O. § 412: „Es ist daher keineswegs unter der Würde einer weisen Obrigkeit, ihr Augenmerk auch auf die Personen zu richten, welche sich dem Geschäft, Kranken zu warten, widmen", § 413; schon „Institute zur Bildung guter Krankenwärter" gefordert; dazu schon 1783: Franz May, Unterricht für Krankenwärter, Mannheim; und M. Carrere, Manuel pour le service des malades, Paris 1786. Weitere Literatur haben wir nicht gefunden. — Wenn wir dies keineswegs unwichtige Kapitel mit dem Bedauern über den Mangel an wissenschaftlicher Besprechung desselben in unserer Zeit schließen, so wollen wir zugleich unsere Ueberzeugung hinzufügen, daß gerade die so tief in das Einzelleiden und die Einzelheilung eingreifende Ordnung der Krankenwärter zuerst als eine principielle Aufgabe der örtlichen Sanitätsorgane, Physici, Stadtärzte, Sanitätsräthe öffentlich aufgestellt, und dann als eine weitere der ärztlichen Vereine, lebendig gemacht werden möge. Denn die freundliche Hülfe und die verständige Pflege der Leidenden, vor allem der Armen, ist wahrlich nicht weniger wichtig als der einfache Schutz gegen die Krankheit. —

Zweite Abtheilung.

Die Heilanstalten.

Wesen und Princip.

Indem wir den letzten Theil unsrer Arbeit beginnen, möge uns zugleich als Einleitung eine Bemerkung gestattet sein, deren Inhalt wir allen, die für das Gesundheitswesen Theilnahme empfinden, ans Herz legen.

Wir verstehen unter Heilanstalten die Gesammtheit derjenigen Anstalten, in denen theils durch öffentliche Kapitalien, Staatszuschüsse oder Einzelbeiträge die Heilung von Krankheiten durch die Personen, welche dem Heilberufe angehören, als eine alle Kranken umfassende Aufgabe der Verwaltung anerkannt ist: die große Verschiedenheit derselben macht eine schärfere Fassung nicht wohl thunlich. Ihr Wesen aber besteht stets darin, daß die Heilung der Einzelnen von dem Besitze wirthschaftlicher Güter unabhängig gemacht und als ein selbständiges Gebiet der öffentlichen Verwaltung angesehen wird.

So hochwichtig nun auch dies ganze Gebiet ist, so müssen wir doch im Namen der Sache constatiren, daß weder die ärztliche Wissenschaft noch die bisherige Verwaltungslehre dasselbe von dem Standpunkte aufgefaßt haben, der allein demselben seine endgültige Gestalt geben kann.

Offenbar bildet die Gesammtheit dieser Anstalten in jedem Staate ein Ganzes, steht als Ganzes mächtig wirkend in der Mitte des Gesundheitswesens, ist für Tausende der einzige Punkt, auf welchem sie mit diesem Gesundheitswesen und seiner großen Function in Berührung treten, hängt als Ganzes unbezweifelt mit der socialen Frage unserer Zeit zusammen, steht eigentlich auch als Ganzes unter dem öffentlichen Recht, und sollte daher stets als ein Ganzes betrachtet werden. Das nun geschieht nicht. Wir besitzen allerdings über jeden Theil viele und vortreffliche Arbeiten, allein sie sind fast ausschließlich für Fachmänner bestimmt. Es fehlt uns einerseits eine Gesammtstatistik, die uns ein Bild der gewaltigen Arbeit gäbe, mit welcher der Staat und das Gemeingefühl nicht bloß für die Gesunden, sondern auch für die Kranken sorgt, und anderseits eine Gesammtauffassung in der ärztlichen Wissenschaft, welche uns sagte, nach welchen Principien dieser große öffentliche Heilorganismus geleitet wird oder geleitet werden sollte. Einzelnen Facharbeiten über Spitäler, Irrenanstalten u. s. w. vermag das öffentliche Verständniß nicht zu folgen. Daher denn auch die natürliche

Erscheinung, daß selbst die Verwaltungslehre fast gar nicht im Stande ist, dies Gebiet zu beherrschen.

Nun wissen wir recht wohl; daß der Grund dafür ein wesentlich historischer ist. Fast alle jene Anstalten sind nicht durch den Staat ins Leben gerufen, sondern örtlich, zufällig und auf Grund eigener Kapitalien und Organisationen entstanden. Fast bei allen war der ursprüngliche Zweck überhaupt kein medicinischer, sondern gehörte dem Hülfswesen und der Armenunterstützung. Wir dürfen schon hier constatiren, daß es kaum hundert Jahre her ist, seit sich die Medicin ernsthaft um dieselben gekümmert hat, und daß auch jetzt noch die eigentliche Heilkunde in den meisten eine sehr untergeordnete Rolle spielt. Die Veranlassung, die Heilanstalten als ein Ganzes zur Anschauung zu bringen, mußte daher in dem Grade geringer sein, je mehr dieses Ganze nur aus lauter einzelnen Institutionen bestand. Der Staat aber ging und wohl eigentlich mit Recht davon aus, daß bei der rechtlichen Selbständigkeit derselben ihm nur die oberste Leitung und Oberaufsicht gebühre.

Dazu kam nun jene merkwürdige Erscheinung, die wir namentlich im Anfange unsrer Darstellungen zu characterisiren versucht haben, daß in den letzten fünfzig Jahren fast alles, was über die streng ärztliche Wissenschaft in das öffentliche Leben hinausgeht, viel mehr von der Frage nach der Erhaltung der öffentlichen Gesundheit als von der nach der öffentlichen Heilung der Krankheiten beherrscht wird. Wir haben gesagt, daß sich neben der Krankheitslehre die Gesundheitslehre zum Range einer selbständigen Wissenschaft erhoben hat. Mit gutem Recht. Allein wir müssen daneben bemerken, daß darüber die nicht minder wichtige Frage nach den Heilanstalten so tief in den Hintergrund gedrängt ist, daß sie fast aus dem öffentlichen Bewußtsein verschwindet. Und das ist nicht gut; und um so weniger als gerade hier unserer Ueberzeugung nach eben so viel und eben so wichtiges zu thun ist, als in der Gesundheitspflege.

Wie nun die vorliegende Arbeit überhaupt keinen andern Anspruch machen kann als den, eine Anregung zur staatswissenschaftlichen Auffassung unseres Gebietes den Fachmännern vorzulegen, so begnügen wir uns auch, den Weg anzudeuten, den man wohl wird gehen müssen, um jenes Ziel für die Bearbeitung der Heilanstalten zu erreichen. Derselbe besteht darin, die letzteren als ein systematisches Ganze darzustellen.

In diesem Sinne erscheint die Gesammtheit dessen, was wir die Heilanstalten nennen, in drei Gebieten, die bei der größten Verschiedenheit in Entstehung und Verwaltung dennoch die gemeinsame Aufgabe haben, die Heilung der Krankheiten, für welche der Einzelne die Bedingungen

nicht herzustellen vermag, durch eine Anstalt des Gesammtlebens darzubieten. Es ist nach der früheren Darstellung klar, daß demgemäß alle drei Gebiete dem Begriffe der Verwaltung und damit dem des Gesundheitswesens angehören, und daher ihrer gemeinsamen Natur nach auch unter demselben Princip stehen. Dieses Princip für das gesammte Medicinal- oder Heilwesen haben wir gleichfalls schon bezeichnet. Dasselbe besteht darin, daß, mögen die materiellen Bedingungen für jede Anstalt nun herkommen woher sie wollen, und das administrative Recht sein welches es will, die Heilung der Krankheiten mit denen sie zu thun haben, stets vom Standpunkte der medicinischen Wissenschaft aus geschehen muß. Und wir dürfen hinzufügen daß dieses Princip, wenn auch nicht strenge in der Praxis, so doch in der Gesammtauffassung wohl ein ziemlich unbestrittenes ist.

Da nun das Heilwesen in allen diesen Anstalten darnach stets dasselbe bleibt, so ergibt sich zuerst, daß, wenn man von einem Systeme derselben redet, dieses System nur durch die Verschiedenheit des Besitzes und des Rechts der öffentlichen Verwaltung derselben entstehen kann. Eben erst dadurch fügen sich jene drei Gebiete in das der Verwaltung hinein, und können erst dadurch in ihrer Besonderheit ganz verstanden werden.

Dadurch aber ergibt sich auch zweitens der Standpunkt, welcher für die Vergleichung dieser Heilanstalten in den verschiedenen Ländern von dem Gesichtspunkt des ärztlichen Berufes und Heilwesens wohl als der entscheidende erscheinen wird. Die materielle und rechtliche Basis aller dieser Heilanstalten nämlich gehört, streng genommen, theils in das Gebiet der Geschichte, theils in das Gebiet des positiven Verwaltungsrechts; allein da sie doch dem gemeinsamen Zwecke der Heilung dienen und diese nur durch die wissenschaftliche Heilkunde gegeben werden kann, so folgt, daß der Werth dieser Anstalten in ganz Europa von dem Maße bedingt wird, in welchem die Verwaltung derselben in Beziehung auf die ärztlichen Aufgaben den Forderungen und Anordnungen des ärztlichen Standes untergeordnet sind. Je weniger die ärztliche Function innerhalb einer solchen Anstalt bedeutet und vermag, desto niedriger steht dieselbe im Organismus des Gesundheitswesens, und diejenigen sind die am höchsten stehenden und leisten daher auch für den letzten Zweck am meisten, in denen das administrative, und unter Umständen sogar auch das formal rechtliche Element der ärztlichen Aufgabe sich unterordnet.

Wir wünschen auf das Lebhafteste, daß die medicinische Wissenschaft sich von diesem Standpunkt aus der hochwichtigen Frage nicht bloß statistisch, sondern auch principiell bemächtigen möge. Denn wir gestehen

Erscheinung, daß selbst die Verwaltungslehre fast gar nicht im Stande ist, dies Gebiet zu beherrschen.

Nun wissen wir recht wohl, daß der Grund dafür ein wesentlich historischer ist. Fast alle jene Anstalten sind nicht durch den Staat ins Leben gerufen, sondern örtlich, zufällig und auf Grund eigener Kapitalien und Organisationen entstanden. Fast bei allen war der ursprüngliche Zweck überhaupt kein medicinischer, sondern gehörte dem Hülfswesen und der Armenunterstützung. Wir dürfen schon hier constatiren, daß es kaum hundert Jahre her ist, seit sich die Medicin ernsthaft um dieselben gekümmert hat, und daß auch jetzt noch die eigentliche Heilkunde in den meisten eine sehr untergeordnete Rolle spielt. Die Veranlassung, die Heilanstalten als ein Ganzes zur Anschauung zu bringen, mußte daher in dem Grade geringer sein, je mehr dieses Ganze nur aus lauter einzelnen Institutionen bestand. Der Staat aber ging und wohl eigentlich mit Recht davon aus, daß bei der rechtlichen Selbständigkeit derselben ihm nur die oberste Leitung und Oberaufsicht gebühre.

Dazu kam nun jene merkwürdige Erscheinung, die wir namentlich im Anfange unsrer Darstellungen zu characterisiren versucht haben, daß in den letzten fünfzig Jahren fast alles, was über die streng ärztliche Wissenschaft in das öffentliche Leben hinausgeht, viel mehr von der Frage nach der Erhaltung der öffentlichen Gesundheit als von der nach der öffentlichen Heilung der Krankheiten beherrscht wird. Wir haben gesagt, daß sich neben der Krankheitslehre die Gesundheitslehre zum Range einer selbständigen Wissenschaft erhoben hat. Mit gutem Recht. Allein wir müssen daneben bemerken, daß darüber die nicht minder wichtige Frage nach den Heilanstalten so tief in den Hintergrund gedrängt ist, daß sie fast aus dem öffentlichen Bewußtsein verschwindet. Und das ist nicht gut; und um so weniger als gerade hier unserer Ueberzeugung nach *eben so viel und eben so wichtiges* zu thun ist, als in der Gesundheitspflege.

Wie nun die vorliegende Arbeit überhaupt keinen andern Anspruch machen kann als den, eine Anregung zur staatswissenschaftlichen Auffassung unseres Gebietes den Fachmännern vorzulegen, so begnügen wir uns auch, den Weg anzudeuten, den man wohl wird gehen müssen, um jenes Ziel für die Bearbeitung der Heilanstalten zu erreichen. Derselbe besteht darin, die letzteren als ein systematisches Ganze darzustellen.

In diesem Sinne erscheint die Gesammtheit dessen, was wir die Heilanstalten nennen, in drei Gebieten, die bei der größten Verschiedenheit in Entstehung und Verwaltung dennoch die gemeinsame Aufgabe haben, die Heilung der Krankheiten, für welche der Einzelne die Bedingungen

nicht herzustellen vermag, durch eine Anstalt des Gesammtlebens darzubieten. Es ist nach der früheren Darstellung klar, daß demgemäß alle drei Gebiete dem Begriffe der Verwaltung und damit dem des Gesundheitswesens angehören, und daher ihrer gemeinsamen Natur nach auch unter demselben Princip stehen. Dieses Princip für das gesammte Medicinal- oder Heilwesen haben wir gleichfalls schon bezeichnet. Dasselbe besteht darin, daß, mögen die materiellen Bedingungen für jede Anstalt nun herkommen woher sie wollen, und das administrative Recht sein welches es will, die Heilung der Krankheiten mit denen sie zu thun haben, stets vom Standpunkte der medicinischen Wissenschaft aus geschehen muß. Und wir dürfen hinzufügen daß dieses Princip, wenn auch nicht strenge in der Praxis, so doch in der Gesammtauffassung wohl ein ziemlich unbestrittenes ist.

Da nun das Heilwesen in allen diesen Anstalten darnach stets dasselbe bleibt, so ergibt sich zuerst, daß, wenn man von einem Systeme derselben redet, dieses System nur durch die Verschiedenheit des Besitzes und des Rechts der öffentlichen Verwaltung derselben entstehen kann. Eben erst dadurch fügen sich jene drei Gebiete in das der Verwaltung hinein, und können erst dadurch in ihrer Besonderheit ganz verstanden werden.

Dadurch aber ergibt sich auch zweitens der Standpunkt, welcher für die Vergleichung dieser Heilanstalten in den verschiedenen Ländern von dem Gesichtspunkt des ärztlichen Berufes und Heilwesens wohl als der entscheidende erscheinen wird. Die materielle und rechtliche Basis aller dieser Heilanstalten nämlich gehört, streng genommen, theils in das Gebiet der Geschichte, theils in das Gebiet des positiven Verwaltungsrechts; allein da sie doch dem gemeinsamen Zwecke der Heilung dienen und diese nur durch die wissenschaftliche Heilkunde gegeben werden kann, so folgt, daß der Werth dieser Anstalten in ganz Europa von dem Maße bedingt wird, in welchem die Verwaltung derselben in Beziehung auf die ärztlichen Aufgaben den Forderungen und Anordnungen des ärztlichen Standes untergeordnet sind. Je weniger die ärztliche Function innerhalb einer solchen Anstalt bedeutet und vermag, desto niedriger steht dieselbe im Organismus des Gesundheitswesens, und diejenigen sind die am höchsten stehenden und leisten daher auch für den letzten Zweck am meisten, in denen das administrative, und unter Umständen sogar auch das formal rechtliche Element der ärztlichen Aufgabe sich unterordnet.

Wir wünschen auf das Lebhafteste, daß die medicinische Wissenschaft sich von diesem Standpunkt aus der hochwichtigen Frage nicht bloß statistisch, sondern auch principiell bemächtigen möge. Denn wir gestehen

offen, daß keine Lehre der Verwaltung als solche im Stande sein wird ein Urtheil über das in Beziehung auf das Heilwesen Richtige in solchen Anstalten zu formuliren; die ärztliche Wissenschaft muß hier voraufgehen; die Verwaltungslehre kann nur den Punkt bezeichnen, auf den es dabei ankommt und die praktische Verwaltung ihrerseits sich verpflichtet fühlen und bereit erklären das Ihrige zu thun, so wie die medicinische Wissenschaft sich ausgesprochen hat. Wir aber sind überzeugt, daß die formale Klarheit des Systems beiden Factoren dieser so wichtigen Aufgabe nicht unwesentliche Dienste leisten wird.

Die drei Gebiete der Heilanstalten.

Indem nun wie gesagt die Gesammtheit aller öffentlichen Heilanstalten sich nicht nach ihren Aufgaben, sondern nach Mittel und Ordnung ihrer Erfüllung unterscheiden, erkennt die Verwaltungslehre drei Gebiete derselben.

Das erste ist das der öffentlichen Heilanstalten. Die öffentlichen Anstalten theilen sich wieder in solche, welche bloß auf Staatskosten, oder doch mit materieller Unterstützung des Staats hergestellt sind, und solche, welche als Privat-Heilunternehmungen auftreten, indem sie den ärztlichen Beruf zur Grundlage einer wirthschaftlichen Unternehmung machen. Damit ist ihr öffentliches Recht zu gleicher Zeit gleich und verschieden. Gleich ist es darin, daß die Heilung in beiden nach ärztlichen Grundsätzen vor sich gehen soll; verschieden darin, daß die materielle Verwaltung sich bei den ersten in den Händen des staatlichen Amtes, bei den letzteren in denen der Unternehmer befindet. Und da nun bei diesen letzteren auf diese Weise die ärztliche Aufgabe mit dem wirthschaftlichen Zweck des Gewinnes in Widerstreit treten kann, so ergibt sich, daß das Oberaufsichtsrecht, an sich bei jeder wirthschaftlichen Unternehmung ausgeschlossen, in diesem Falle sich auch solche Unternehmungen selbst unterordnet; dieses nun geschieht theils durch das Princip der Concession, welche nur auf Grundlage eines meist speziell vorgeschriebenen Nachweises sowohl der persönlichen Befähigung als der wirthschaftlichen Bedingungen ertheilt wird, theils durch die Inspection, welche die Zustände solcher Unternehmungen überwacht, und die natürlich eine vorwiegend, wenn auch nicht ausschließlich ärztliche sein muß.

Das zweite Gebiet ist das des Armenkrankenwesens. Es ist die Natur desselben im Unterschiede von den öffentlichen Heilanstalten, daß es eine Aufgabe der Selbstverwaltungskörper bildet, und daher sowohl in administrativer als in medicinischer Beziehung das Schicksal dieser Körper theilt. Es bildet den Punkt, auf welchem das Armen-

wesen in das Gesundheitswesen hineingreift, und das ist es, was ihm nicht bloß von Zeit zu Zeit sondern auch von Ort zu Ort seinen höchst verschiedenen Character gibt, den wir nicht kürzer ausdrücken können als indem wir sagen, daß jedesmal die Größe der Gemeinde mit der wissenschaftlichen Pflege des Armenkrankenwesens im graden Verhältniß steht. Je kleiner die Gemeinde, desto geringer die ärztliche Theilnahme und Thätigkeit für das Krankenwesen der Armen. Die Ursachen dieses Verhältnisses bedürfen wohl keiner genauen Entwicklung; die große und schwer zu lösende Frage ist dagegen die, wie das, was hier zu bessern ist — und es ist leider sehr viel zu bessern! — auch wirklich gebessert werden könne.

Das dritte Gebiet endlich bildet das Vereinskrankenwesen, das spezifisch unserem Jahrhundert gehört, und einen wesentlichen, wenn auch noch verhältnißmäßig wenig ausgebildeten Theil der Heilanstalten bildet. Wir können es aus Mangel an Statistik nur in seinen Grundformen hier andeuten; aber auch diese sind bedeutend genug, um zu zeigen, wie weit unsere Zeit gegenüber den vorigen Jahrhunderten fortgeschritten ist, aber freilich auch wie viel ihr hier zu thun übrig bleibt.

Eine systematische Auffassung dieser Theile der Heilanstalten gab es bisher nicht; auch unsere frühere Arbeit hat der Sache keinesweges genügt. Selbst Frank hat nur wenig, was hierher gehört; das Armenkrankenwesen fällt ganz bei ihm weg, denn auch ihm war der Kranke nur krank und nicht arm. Das Wenige, was die entstehende Medicinalpolizei, wie bei Hebenstreit, Metger u. A. sagt, ist eigentlich unbedeutend; ihnen fehlte jede Beziehung auf die sociale Frage. Selbst der in Citaten und Confusion gleich unerschöpfliche Ifensee findet nichts. Erst die Aufnahme in das Territorialstaatsrecht hat wenigstens den Hospitälern und dem Armenkrankenwesen in der Wissenschaft einen Platz gegeben, doch wesentlich vom administrativen und juristischen Standpunkt. Die vergleichende Gesundheitspflege hat nur zum Theil die einzelnen hier einschlagenden Gebiete behandelt; so hat z. B. Finklenburg gar nichts, Götel eigentlich nur das französische Hospitalswesen. Die Lehre von der Gesundheit und die Lehre von der Krankheit haben die Anstalten für die Heilung zu sehr in den Hintergrund gedrängt. Und dennoch bleiben wir bei unserer Ueberzeugung, daß der Einblick in das System der Heilanstalten und das Verständniß ihrer leitenden Verwaltungsprincipien nicht ohne eine praktische, höchst nützliche Einwirkung auch auf streng fachmännische Behandlung der Frage von Seiten der Aerzte bleiben würde. Denn hier ist einer von den Punkten, auf

denen die ärztliche Wissenschaft, um die materielle Verwaltung leiten zu können, sie auch verstehen und beurtheilen muß.

Erster Theil. Die öffentlichen Heilanstalten.

a) Das Hospitalswesen.

Auch bei dem Hospitalswesen ist es wieder einmal unmöglich, mit einer formalen Definition oder Beschreibung einzelner Hospitäler die Sache abzuthun. Man muß dasselbe vielmehr vom historischen Standpunkt betrachten, denn das gegenwärtige Hospital im Sinne des europäischen Heilwesens ist das Resultat einer beständig arbeitenden Geschichte, und dieser historische Proceß ist weder ein vollendeter, noch ein bei den verschiedenen Völkern gleichartiger. Obwohl wir nun erst eine Geschichte des Hospitalswesens zu erwarten haben und bisher verhältnißmäßig wenig davon wissen, zeichnen sich doch sowohl das Princip als die Epochen dieser Geschichte deutlich genug ab, um eine feste Grundlage eingehender Forschungen abgeben zu können.

Das Princip dieser historischen Entwicklung besteht darin, die Hospitäler allmählig und auf allen Punkten Europa's zu großen wissenschaftlichen Lehr- und Versuchsanstalten herauszubilden, sie in diesem Sinne mit dem Bildungswesen des ärztlichen Berufes in immer nähere Verbindung zu bringen und sie damit den Bildungsanstalten so viel als möglich einzuverleiben, so daß wir jetzt schon gewöhnt sind, ein Hospital nur dasjenige Krankenhaus zu nennen, das zugleich dem Heilwesen und in irgend einer Weise der medicinischen Wissenschaft dient. Und da nun doch schließlich eben diese Unterordnung unter die ärztliche Wissenschaft die erste Bedingung der Heilung ist, so wird gerade diese Entwicklung der Krankenhäuser zu Hospitälern den Fortschritt derselben und die Gestalt ihrer Zukunft enthalten, und die ärztliche Hospitalsliteratur würde der Sache die größten Dienste erweisen, wenn sie sich neben ihrer medicinischen Aufgabe die zweite stellen wollte, auf allen Punkten für den Uebergang der gewöhnlichen Krankenhäuser in Hospitäler im obigen Sinne, in praktische Bildungsanstalten für den angehenden Arzt zu arbeiten.

Was nun die Geschichte des Hospitalswesens in Europa betrifft, so haben wir den Anfang desselben schon in der allgemeinen Geschichte des Gesundheitswesens bezeichnet. Die alte Welt mit ihrem Mangel idealer Staatsauffassung kennt sie nicht. Sie beginnen erst in der germanischen Geschichte als die ersten Denkmäler der wahrhaft christlichen Liebe, in denen das höhere sittliche Bewußtsein der Einzelnen zur thätigen

Pflicht wird und ohne Unterschied von Stamm, Stand und Religion dem leidenden Einzelnen die hülfreiche Hand bietet. In dieser Epoche, in der sie den Anfang des Rechtsbegriffes der pia corpora bilden, gehören sie noch dem eigentlichen Gesundheitswesen nicht an und eben so wenig dem einzelnen Lande; sie sind die ersten großen internationalen Verwaltungsanstalten der germanischen Humanität, und ihre ursprünglichen Verwalter, die geistlichen Ritterorden und zum Theil die geistlichen Stifter, erstrecken sich daher auch als eine große Gemeinschaft über ganz Europa. Sie haben damit ihre eigene Geschichte, die wir nicht verfolgen.

Die zweite Epoche beginnt mit dem Auftreten der Städte, in denen sich neben anderen Verwaltungszweigen auch ein städtisches Hospitalswesen, wiederum meist auf Grundlage von Stiftungen, ausbildet. Der Unterschied zwischen der Verwaltung dieser Hospitäler und der der Orden ist dabei ein specifischer. Die Orden waren Eigenthümer der Hospitäler und behandelten einseitig von diesem Princip aus alles, was dieselben an Kapital besaßen. Darum ging dann der höhere Zweck dieser Stiftungen in Egoismus und Mißwirthschaft zu Grunde, und mit beiden die Orden selber. In den Städten dagegen war die Verwaltung ein Theil der Stadtverwaltung, das Recht der Stiftungen war ein objectiv geltendes und gerichtlich geschütztes, und statt des Rechts des Eigenthums beginnt allmählig das Recht des Zweckes jener Kapitalien das maßgebende zu werden. Natürlich fällt dabei namentlich im Anfange die Hülfe an Arme und „Elende“ (Heimathlose) noch mit dem Heilwesen zusammen, ja das letztere verschwindet Jahrhunderte lang unter der bloßen Pflege der Kranken; das Heilwesen selbst ist noch lange nicht weit genug, um selbständig aufzutreten. Allein sehr bald, obwohl wir nicht viel davon wissen, beginnt doch schon der städtische Physicus wenigstens da die Oberaufsicht zu üben, wo es sich um ansteckende Krankheiten handelt, allmählig wohl auch bei gewöhnlichen Kranken. Denn die große ethische Grundlage, auf der sich das selbständige Heilwesen der medicinischen Facultät aufbaut und nicht zur letzten Grundlage ihres Ansehens wird, daß der berufsmäßige Arzt die Pflicht habe auch ohne Entgelt dem armen Manne zu helfen, gilt ja auch für den Stadtarzt, und schwerlich konnte er sich der Verpflichtung der ärztlichen Behandlung ganz entziehen, wo ihn der Rath der Stadt in das städtische Hospital führen mochte. Allein Hospitäler waren diese städtischen Armenhäuser nicht; in ihnen war das Hülfswesen bei weitem die Hauptsache; und die Elemente, die in ihnen lagen, entwickeln sich vielmehr langsam zum eigentlichen Armenwesen, das dann wieder theils in sich das Armenkrankenwesen ausbildet, theils zur Institution der Arbeitshäuser für nichts-

thuerische Landläufer, theils endlich zu Altersversorgungen verunglückter Stadtbürger wird, wie sie noch jetzt bestehen. Neben ihnen erhalten sich dann allerdings die alten Hospitäler des Mittelalters, aber diese freilich ohne bestimmtes Heilwesen. Hier bringt erst die dritte Epoche feste Gestalt hinein.

Diese nun fängt eigentlich erst im vorigen Jahrhundert, und zwar wesentlich da an, wo die Entwicklung der höheren medicinischen Wissenschaft das Klinikenwesen als Theil der ärztlichen Bildung zu fordern beginnt. Schon die bekannten Const. Fr. II. haben den Werth der Praxis anerkannt; und aus diesem Werthe ging zum Theil die ganze Stellung des Magisteriums der Medicin neben dem Doctorat hervor, sowie die vielfachen Vorschriften des vorigen Jahrhunderts über die Nothwendigkeit einer praktischen Vorbildung unter der Leitung eines älteren Arztes; den Zusammenhang mit den ärztlichen Classen in Deutschland und dem Officier de santé in Frankreich brauchen wir nicht erst zu entwickeln. Allein das eigentliche Hospital entsteht dennoch erst da, wo es zu einem auch öffentlich rechtlichen Theile der Fachbildung an den medicinischen Facultäten wird, was erst im vorigen Jahrhundert sich nicht bloß Bahn bricht, sondern sich zugleich in der Verschiedenheit der Anstalten, der allgemeinen Krankenhäuser, Gebärhäuser, Irrenanstalten u. s. w. zu einem System entwickelt, während in derselben Zeit auch die neuere Organisation dieser Hospitäler Gegenstand der medicinischen Wissenschaft wird. Damit nun scheiden sich aber auch einerseits die öffentlichen Hospitäler vielfach von den städtischen, indem die ersteren als Staatsanstalten betrachtet und die Kosten derselben ganz oder zum Theil vom Staate getragen werden, während die letzteren, aus den Mitteln der Gemeinde errichtet, auch nur so viel ärztliche Thätigkeit in sich aufnehmen, als sie eben zu zahlen vermögen. Von jetzt an kann man daher ganz wohl sagen, daß es einen festen Begriff der wissenschaftlichen Hospitäler neben dem der bloß praktischen gibt, welche letztere nur unter der, gerade hier noch viel zu wenig ausgebildeten Oberaufsicht der Sanitätsbehörden stehen, aber mehr administrativ als ärztlich verwaltet werden, wenn sie in der Gemeinde überhaupt vorhanden sind. Und damit nun ist dem von uns bezeichneten allgemeinen Character des heutigen Zustandes unseres Hospitalswesens der positive Inhalt gegeben. Er besteht in der Unterordnung der Gemeindehospitäler unter das Sanitätswesen; dann aber in der Untersuchung der sehr schwerwiegenden, bereits oben angeregten Frage, in welcher Weise auch das Gemeindespitalswesen der praktischen Vorbildung des Arztes dienstbar gemacht werden könne.

Demgemäß können wir für die Verwaltungslehre zunächst drei

Arten von Hospitälern im weiteren Sinne bezeichnen, von denen nur zu wünschen bleibt, daß sie bald alle den Namen von wahren Hospitälern verdienen mögen.

1) Die eigentlichen medicinischen Hospitäler, welche zugleich der wissenschaftlichen Bildung der Aerzte dienen und als Theil der Facultäten der Leitung derselben in ihrem gesammten Krankenwesen untergeordnet sind.

2) Die Gemeindehospitäler oder Gemeindekrankenhäuser, in denen das Armenheilwesen mit der Armenhülfe verbunden ist.

3) Die Stiftungshospitäler, die meistens entweder nur für einzelne Orte oder für einzelne bestimmte Krankheiten bestimmt erscheinen.

Die Elemente der Rechtsordnung aller dieser Hospitäler sind, so verschieden die letztere im einzelnen auch sein mag, dennoch im ganzen wesentlich gleichartig. Ihr erstes und oberstes Princip besteht darin, daß das gesammte Hospitalsrecht, selbst das der Stiftungshospitäler, der staatlichen Gesetzgebung unterworfen ist. Das zweite enthält den Grundsatz der Oberaufsicht über die Thätigkeit derselben, welche wieder einerseits die Inspection der Institute, andererseits aber die öffentliche Rechenschaftsablage betrifft. Der dritte Punkt dieses Princips enthält das Recht des Staats, bei neuen Gründungen von Hospitälern seine Zustimmung zu geben. Man muß dabei wohl hinzusetzen, daß wenn das statutarische und anerkannte Recht bestehender Hospitäler geändert werden soll, dies nie auf dem Wege der Verordnung, sondern nur auf dem der Gesetzgebung geschehen darf. Den vierten Punct bildet die Hausordnung, welche, im weiteren Sinne genommen, die als Recht anerkannten Grundsätze über die Aufnahme, Behandlung und Entlassung der Kranken umfaßt, wobei die ärztliche Behandlung dem Ermessen des Arztes überlassen bleibt. Natürlich hat eine jede solcher Heilanstalten wieder ihr besonderes Recht und ihre spezielle Hausordnung, die theils auf historischen Stiftungsrechten, theils auf Vorschriften der Sanitätsbehörden beruhen, meist aber nur da schwierig werden, wo es sich um die eben erwähnte zweite Art und die Verbindung des örtlichen Armenwesens mit der Krankenpflege handelt. Das Verhältniß des ärztlichen Standes und seines Rechtes, die Heilung zu leiten und die dafür nothwendigen Maßregeln zu bestimmen, ist eben deßhalb auch bei dieser Art entweder unklar gelassen oder bestritten. Wir kommen noch einmal auf unsere Hoffnung zurück, daß die Entwicklung des Sanitätswesens in Organismus und Gesetzgebung nicht bei der Gesundheitspflege stehen bleiben, sondern sich auch allen Ernstes der Krankenpflege annehmen möge!

Wir müssen damit beginnen, zu constatiren, daß gegenüber dem vorigen Jahrhundert die Literatur des gegenwärtigen sich durch eine irgendwie bedeutende Literatur über Hospitalswesen und Krankenhäuser nicht auszeichnet! Als im vorigen Jahrhundert das Gesundheitsamt die ersten Spuren seiner Thätigkeit entwickelt, entsteht offenbar in der deutschen ärztlichen Welt und nicht weniger in der französischen der Gedanke, daß das Krankenhauswesen als ein wichtiges Gebiet des öffentlichen Gesundheitswesens seiner eignen Untersuchung bedürfe, und es entwickelt sich damit eine ganze Literatur, welche jetzt, wie es scheint, halb vergessen ist. Den Anfang aller theoretischen Besprechung des Hospitalswesens bildet wohl das äußerst seltene — mir nur durch Isensee (Gesch. der Heilwissenschaften 1845), B. II, S. 1393 bekannte Buch vom Cardinal Hieron Gastaldi, Tractatus de avertenda et profliganda peste politico-legalis etc., Bononiae 1684, auch über die Pestspitäler, die noch jetzt in Frankreich „lazareths", im Unterschiede von den hôpitaux, heißen. Eine Reihe höchst werthvoller Mittheilungen über die Geschichte der Armen- und Krankenhäuser in mitteldeutschen Städten von Karl d. Gr. bis zum achtzehnten Jahrhundert bei Lammert a. a. O. S. 124 ff. bis 252; das reichste Material, was wir bis jetzt besitzen, und offenbar quellenmäßig zusammengestellt. Aber erst im achtzehnten Jahrhundert beginnen die Aerzte aller drei Nationen das Hospitalswesen wissenschaftlich zu behandeln, und zwar in der deutschen Literatur zuerst, so viel wir sehen, J. H. Fürstenau, Diss. de Xenodochiis 1734, und Sturm, Anweisung allerhand öff. Zucht- und Liebesgebäude, als hohe und niedere Schulen, Waisenhäuser, Spitäler für Alte und Kranke wohl anzulegen, 1763. Beide allerdings mit wenig ärztlichem Inhalt. Praktisch schon J. H. Grosser, Analysis medico-oeconomica in bonam hospitalium constitutionem. 1766. Erst die zweite Hälfte entwickelt eine große literarische Thätigkeit. In Frankreich werden die Schriftsteller die Begründer der Hospitalsgesetzgebung. Petit schrieb sein Mémoire sur la meilleure manière de construire un Hospital des malades 1774; werthvoll: Abbé de Recaldes, Abrégé historique des hôpitaux 1784, der in seiner zweiten Schrift: Traité sur les abus qui subsistent dans les hôpitaux du Royaume 1786, den Anstoß zur ersten sanitären Hospitals-Enquête in Frankreich von 1787 gab: der Bericht über diese Untersuchungs-Commission v. Jahre 1787, eingesetzt von der Ac. roy. d. Sciences ist von Bailly. Dazu Dulaurens, Essai sur les établ. — pour rendre le service des hôpitaux vraiment utiles 1787 und andere. In Deutschland namentlich Fauke, Entwurf eines allgemeinen Krankenhauses, Wien 1784 m. K. (Schule von v. Swieten). Max Stoll: Ueber Einr. der öffentlichen

Krankenhäuser (Herausg. Beekhen, Wien 1788), dann eine ganze Reihe von Beschreibungen einzelner großer Hospitäler, von denen Hebenstreit eine Anzahl aufführt a. a. O. 197. Am ausführlichsten und lehrreich der Art: „Krankenhaus" in der mit Unrecht jetzt vergessenen ökonomischen Encyclopädie von Krünitz, dem Ersch und Gruber des vorigen Jahrhunderts, B. 47, S. 120—585. Selbst aus England stammen trotz seines Mangels an medicinischen Facultäten und eigentlichen Hospitälern zwei sehr beachtenswerthe Schriften: J. Atkins, Thoughts on Hospitals v. 1771 und ein (anonymer) Account on the principal lazarettas in Europe 1779 m. R. (mir unbekannt geblieben). Nachher scheint — wohl durch die französischen Kriege — die allgemeine Hospitalsliteratur wie verschwunden, und da die eigentlichen Hospitäler sich mehr und mehr mit den Facultäten identificiren und die Gemeindekrankenhäuser Sache der Inspection der Landesbehörden, statt der früheren Physici werden, ist sie auch in unserer Zeit fast nur noch in der Geschichte der Gesetzgebungen enthalten. Denn die ziemlich allgemeinen Vorstellungen der Medicinal-Polizei, wie die von Hebenstreit, § 327 ff., sind ohne besondern Einfluß. Dagegen ordnet sich das öffentliche Recht, und mit ihm ist auch eine Vergleichung möglich, deren Grundlage allerdings Frankreich und Deutschland sind.

Was zuerst Frankreich betrifft, so besaß es schon vor der Revolution ein höchst allgemein verbreitetes Hospitalswesen, doch mit großen Mängeln; siehe dafür die große Enquête von 1786. Die Hospitäler schieden sich in zwei große Classen, solche, welche auf Stiftungen beruhten, und solche, welche von der Krone errichtet waren oder doch von ihr unterstützt wurden. Die ersteren waren vollkommen selbständig; bei den vorkommenden Berathungen über die letzteren ward der Médecin du Roi zugezogen. Von einer Verwendung derselben für wissenschaftliche Bildung finden wir nichts; sie war auch schwer möglich, da es nur die drei Facultés de Médecine gab (s. oben). Leider hat auch hier Desmaze sich auf Mittheilung ganz einzelner Notizen beschränkt; wir sehen nur, daß das Parlement de Paris schon 1533 eine Verordnung über die Maisons des Pestiférés erließ. Er bemerkt, daß im Jahre 1712 15. Mai im Hôtel Dieu die Zahl der Kranken 1402 Personen gewesen, und daß die Zahl der Gestorbenen im Jahre 1712 nicht weniger als 4350 betrug! (Hist. d. l. Méd. lég. en France, S. 197—199.) Daher stammt denn der gegenwärtige Character des Hospitalwesens, nach welchem schon in der Revolution diese Hospitäler bei weitem mehr Armen- und Unterstützungshäuser als eigentliche Hospitäler sind, und die materielle Verwaltung die sanitäre in solchem Grade überwiegt, daß die letztere mit Ausnahme von Paris fast ganz verschwindet. Die

Revolution gründete nun auch hier eine formelle Ordnung, die äußerlich vortrefflich ist, aber sich dann doch praktisch gar nicht streng durchführen läßt, während die praktische Verwaltung selbst einerseits wesentlich auf der Theilnahme der Ortsgeistlichkeit, dann auf der Wahl der Vorsteher, und endlich auf jener ängstlichen Comptabilité beruht, welche in der ganzen französischen Verwaltung so viele Uebelstände mit ihren guten Seiten verbindet, ohne daß dem ärztlichen Beruf principiell dabei eine Stellung eingeräumt wäre. Die Hospitäler Frankreichs scheiden sich demgemäß nach ihren Aufgaben in hospices (für Alte und Schwache), hôpitaux (für eigentliche Kranke) und hospices-hôpitaux (für beide Classen). Die Organisation derselben ist auf Grundlage des Gesetzes vom 16. Vend. an V (1796) errichtet. Grundgedanke war Selbstverwaltung durch gewählte Organe; das Gesetz vom 7. Mess. an XI (7. August 1801) gab dagegen einen wesentlichen Theil der Verwaltung den Behörden, was dann die Ordonnanz vom 31. October 1821 genauer bestimmte und das Gesetz vom 6. Juni 1830 änderte. — Die Errichtung ward durch Decret vom 17. Januar 1806 von der behördlichen Genehmigung abhängig; das Decret vom 25. März 1852 läßt alle verwaltenden Organe von Präfecten ernennen. Die wirthschaftliche Verrechnung ist sehr genau geordnet. Die Verpflichtung zur Aufnahme gegen Zahlung ist allgemein; zur Zahlung verpflichtet ist die Geburtsheimath bis zum fünfundzwanzigsten Jahre bei den indigents; bei den Kranken gibt der bloße gewerbsmäßige Aufenthalt das Recht zur Aufnahme. Nach dem Gesetz vom 17. August 1851 sur les hospices wird jede Gemeinde gezwungen, die Verpflegungskosten ihrer Heimathberechtigten in einem anderen hospice oder hôpital zu tragen, wenn derselbe „privé de ressources" ist; doch kann das Departement dieselbe unterstützen, und hat die letztere das Recht des Recurses gegen die zahlungsfähigen Angehörigen. Ueber Aufnahme sowie über die Hausordnung entscheidet darnach der Prefêt ohne den Arzt. Die Führung der Rechnungsbücher (livre de souches und livre de détail nebst Journal 2c.) genau vorgeschrieben, sowie die Kranken- und Todtenlisten. Die Ordonnanz vom 23. April 1823 und das Gesetz vom 18. Juli 1833 haben demgemäß die Theilnahme der Gemeinden an der Verwaltung der hospices geordnet. Das Hospitalsrecht nimmt daher in Frankreich eigentlich den Platz unseres deutschen Heimathswesens ein und hat eine große Literatur erzeugt. Hauptwerk: de Watteville, Code de l'administration charitable 1847. Das neueste Gesetz vom 21. Mai 1873 bestimmt, daß das Prefêt eine örtliche Commission von fünf Mitgliedern, worunter stets der Ortsgeistliche sein muß — ohne ärztliche Theilnahme, einsetzt, welche die ganze Verwaltung leitet.

Armensteuer auf die öffentlichen Vergnügungen; bedeutendes eigenes Einkommen. Viel scheint mit diesem Gesetz nicht gewonnen. Ist es dasselbe, welches Desmaze meint, wenn er sagt — „loi toute nécente encore, bien peu appliqué“? — Neuere Bestimmungen und Literatur: **M. Doisy v. Hôpitaux** bei Block. **Tardieu**, Dictionnaire d'hygiène ebend. **Laferrière**, Droit. admin. II. L. II. T. II. ch. IV. über die hospices und ihre wirthschaftliche Verwaltung; L. I. 1. 1. 2 über die hôpitaux und ihre Vermögensverwaltung. Dazu auch einiges bei Götel a. a. O. S. 237—241. Das Verhältniß der Hospitäler in Belgien hat dagegen vielmehr den deutschen Charakter von Gemeindeanstalten oder Stiftungen (de Fooz, Droit. adm. belge, hospices civils IV. 364 und hospice de Messines ib. 395). — Neben diesen eigentlichen öffentlichen Anstalten bestehen dann Privatunternehmungen, die wieder in die Maisons de santé und die Maisons de réfuge zerfallen. Die Vorschriften für die letzteren im Decr. 26. Dec. 1810, für die ersteren besteht eine eigne Gesetzgebung vom 30. Juni 1838 nebst Instruction vom 9. Aug.; mit ziemlich strenger aber doch vorzugsweise behördlicher Oberaufsicht. Die Maisons hospitalières des femmes und die Maisons de réfuge nach französischem Muster in Belgien, gleichfalls unter öffentlicher Aufsicht: de Fooz a. a. O. IV. 396—403, In Italien Organisirung der alten Spitäler und Errichtung neuer unter staatlicher Aufsicht mit öffentlichen Directoren. Ges. v. 23. Oct. 1865 und 8. Febr. 1866. — Was England betrifft, so beruht das gesammte Hospitalswesen anf dem Princip der Selbstverwaltung, und theilt sich damit in zwei große Gebiete. Der erste Theil besteht aus Stiftungen, und diese werden wie alle andern durch bestimmte Verwaltungsräthe, die Trustees, verwaltet, die statutenmäßig eingesetzt werden. Einige sollen ausgezeichnet sein; eine Oberaufsicht findet nicht statt; Statistik fehlt unseres Wissens gänzlich. Der zweite Theil gehört dem Armenwesen der Gemeinden. Derselbe besteht und bestand wohl auch früher darin, daß in jedem Armenhaus, Workhouse, eine Abtheilung für Kranke war, welche unter dem Poor Law Board standen. Oeffentliche Bestimmungen darüber fehlen. Es scheint nicht, daß sich in diesem Verhältniß durch die Verbindung dieser Poor Law Boards mit dem Gesundheitswesen etwas geändert hat. Finklenburg und Götel haben nichts mitgetheilt. Das Greenwich Hospital, Staatsanstalt, neu organisirt durch 28. 29. Vict. 89. Es scheint nirgends eine Verbindung der Hospitäler mit der ärztlichen Bildung vorhanden zu sein. — Für Deutschland und Österreich muß man nun davon ausgehen, daß sie seit hundert Jahren wohl die einzigen Länder Europa's sind, welche unablässig darnach streben, theils die eigentlichen Hospitäler

dem Dienst der Wissenschaft unterzuordnen, theils auch die örtlichen Krankenhäuser den Forderungen derselben entsprechend einzurichten. Man wird daher fast in jedem Staate Mitteleuropa's zuerst die Hospitäler der Facultäten, oder die eigentlich medicinischen Hospitäler von den örtlichen Krankenanstalten scheiden; von den ersteren hat jedes seine eigne Ordnung und Aufgabe und auch seine eigne Geschichte; die Krankenanstalten dagegen stehen allenthalben unter bestimmten Landesgesetzen, und scheinen im allgemeinen vortrefflich geordnet. Daneben geht das Armenkrankenwesen sowie das Versorgungswesen mit seinen „Bürgerhäusern, Bürgerspitälern, Pfründnerhäusern“ u. s. w. seinen eignen Weg. Für die Krankenhäuser ist dabei Grundlage wohl immer: Verwaltung der ärztlichen Verhältnisse dem Arzte, Verwaltung der materiellen einer behördlichen Direction. Princip: so viel als möglich ein Krankenhaus in jeder Gemeinde; daneben sehr vielfach Landeskrankenanstalten. Dadurch ist allerdings die Verbindung des Armenkrankenwesens mit dem Hospitalswesen so eng, daß eine äußere Scheidung oft sehr schwierig ist. Was zunächst Oesterreich betrifft, so hat sich im vorigen Jahrhundert der Unterschied zwischen Kranken (heilbaren) und Siechen (unheilbaren) herausgebildet. Grundsatz ist, daß die Kranken- und Siechenhäuser als Localanstalten angesehen und daher von den Gemeinden erhalten werden (Dekret vom 22. Oktober 1822), dabei aber dennoch unter der Aufsicht der Bezirks- und Kreisärzte stehen (Stubenrauch I, § 262; Medicinalverordnung vom 1. October 1850). Pflicht zur Verpflegung wird nach Röm. Recht durch das Allgem. bürgerliche Gesetzbuch zuerst den Ascendenten und Descendenten (§§ 139, 143 und 154), dann der Gemeinde zugewiesen (Gem. Ges. vom 17. März 1849), eventuell dem Landesfonds. Aufnahme allgemein gegen Krankenschein. Verhältniß der Kranken- und Siechenhäuser (Erlaß vom 4. Dec. 1855; Stubenrauch II, 298). Besondere Directoren für die Aufnahme seit 4. Mai 1811; Bescheinigung des Pfarrers (Stubenrauch II, 354 und 356).

Aus diesen zum Theil unklaren und unzusammenhängenden Bestimmungen hat nun das Gesetz über Organisation des öffentlichen Sanitätsdienstes 30. April 1870 ein wirklich vortreffliches System für die Krankenhäuser geschaffen. Darnach hat die Gemeinde die Ueberwachung ihrer öffentlichen Heilanstalten, unter Verbindung mehrerer Gemeinden, wo dies erforderlich ist. Dadurch Scheidung innerhalb des Gebietes dieser Anstalten; die Irren-, Gebär- und Findelhäuser sind Anstalten des Landes und unterliegen seiner Verwaltung; die Krankenhäuser wieder geschieden in Staatsanstalten und Gemeindeanstalten. Die letzteren legen dem Landesausschuß Rechnung;

Aufnahme obligatorisch, ohne Rücksicht auf Alter und Confession; die Organisation geht von der Sanitätsleitung aus; Verwaltung unter den Gemeinden; Behandlung theils bei Armen umsonst, theils gegen Zahlung. S. Mayerhofer, Pol. Verwalt.-Dienst II, S. 271. Privatheilanstalten stehen unter der Sanitätsverwaltung; Princip ist auch hier Genehmigung. Die Instruction für die Landspitäler Decr. 17. Nov. 1787 in 4 Hauptstücken, allerdings wesentlich administrativ, und auch die Versorgungshäuser umfassend, ist wohl musterhaft, und gilt noch gegenwärtig. Siehe Obentraut a. a. O. Text S. 624 ff. — In Preußen stellte das Allg. L.-R. II. 19. 32—86 die allgemeinen Grundsätze für die Stiftungsspitäler fest, gab ihnen die rechtliche Natur der öffentlichen Persönlichkeit, ließ ihnen die eigene Verwaltung, stellte sie aber unter Oberaufsicht. Die Vorstände gelten als „Diener des Staats" § 80. Für die Aufnahme der Kranken Ges. 31. Dec. 1842. Das gegenwärtige Jahrhundert hat nun den Grundsatz ausgebildet, daß die öffentliche Krankenpflege mit dem Armenwesen zusammenfällt, was die materielle Verwaltung allerdings sehr fördert; das sanitäre Moment tritt dabei in den Hintergrund. So hat auch Rönne wohl Recht, wenn er das Versorgungswesen vom Standpunkt des öffentlichen Rechts identificirt mit den öffentlichen Krankenhäusern; ob und wie weit dabei das ärztliche Moment zur Geltung kommt, wird auch hier von der Größe und Intelligenz der Gemeinden abhängen. Rönne, Staats-R. II, § 394 und 413. Armenwesen s. unten. Im wesentlichen dürften in den übrigen deutschen Staaten die gleichen Grundsätze wenigstens in Uebung sein; allgemeine Gesetzgebungen über das Krankenhauswesen fehlen meistens. Kgr. Sachsen hat jedoch das System der „Krankenanstalten des Landes" genau geordnet; Funke a. a. O. III. 347. Dazu über das große Landeshospital von Hubertsburg die betreffenden Vorschriften (Landeskrankenhaus und Siechenhaus) bei Reinhardt und Bosse, Medic.-Gesetze S. 328 und 288 ff. Württemberg: Roller a. a. O. § 113 und 175. Ueber die Bezirks- und Ortsanstalten genau Riecke a. a. O. S. 353 ff. Eine allgemeine Bearbeitung fehlt, so wie eine Statistik.

b) Das Irrenwesen.

Es gibt wohl keinen Theil des gesammten Gesundheitswesens, der seit hundert Jahren eine so tiefe und endgültige Umgestaltung durchgemacht hat wie das Irrenwesen. Es kann nicht unsere Aufgabe sein, die Geschichte des Irrenheilwesens hier zu verfolgen; aber selten hat die edlere Auffassung des ärztlichen Berufes einen schöneren Sieg über Unverstand und Gleichgültigkeit erfochten, als auf diesem Gebiete. Uns

aber gehört dasselbe gerade auf seinem letzten Punkte, dem öffentlich rechtlichen an. Wir dürfen daher versuchen, es in seinem Entwicklungsgange wenigstens zu characterisiren. Und das darf gegenüber den großen Fachwerken nur mit wenig Worten geschehen.

Wir werden im Irrenwesen drei große Epochen unterscheiden, von denen jede folgende die vorhergehende in sich aufgenommen und veredelt hat.

In der ersten Epoche ist der Geistesschwache eine öffentliche Last und der Wahnsinnige eine öffentliche Gefahr. Das erste Moment stellt den Irren unter das öffentliche Armenwesen, das zweite unter die Sicherheitspolizei. Die Folge war das Elend im ersteren Falle, und die grausame Härte in der Einsperrung und Behandlung des Unglücklichen im zweiten. Geschichte und „Narrenthürme" wissen davon zu erzählen.

Die zweite Epoche faßt das ganze Irrenwesen als einen Theil des öffentlichen Krankenwesens von Seite der Medicin, und des Armenwesens von Seite der Medicinalpolizei auf. Das Princip der ersteren ist noch immer das der Unheilbarkeit, das der letzteren aber ist schon das der öffentlichen Verpflichtung zur Erhaltung und menschlichen Behandlung der Irren. Eine wissenschaftliche Untersuchung der Frage nach dem Wesen der Geisteskrankheiten und nach der möglichen Heilung derselben gibt es noch nicht; doch stellt die entstehende Medicinalpolizei das ganze Irrenwesen schon unter die staatliche Aufsicht und erkennt in ihm einen regelmäßigen Theil des öffentlichen Gesundheitswesens. Das Zeichen dieser Zeit ist daher das Entstehen öffentlicher Irrenanstalten; jedoch ist von einer Verbindung mit dem Heilwesen nur wenig die Rede.

Die dritte Epoche, die des neunzehnten Jahrhunderts, dagegen geht im Irrenwesen, das durch seinen wachsenden Umfang immer größere Aufmerksamkeit auf sich zieht, von dem alten Standpunkt der polizeilichen Obsorge über zu den beiden Grundlagen, von denen aus wir jetzt dasselbe zu behandeln haben.

Der erste Standpunkt ist der der Psychiatrie. Das Irresein ist eine Krankheit, als solche Gegenstand der Wissenschaft; sie beginnt die Irren zu kategorisiren in die heilbaren und unheilbaren, und in dieser Unterscheidung ihr Verfahren gegen dieselben wissenschaftlich zu ordnen. Daraus entstehen einerseits die Heilkunde für die Irren, und andererseits die Systeme für die richtige Behandlung der Unheilbaren, bei denen die neueste Zeit sich die großartige Aufgabe gestellt hat, die friedfertigen Irren, soweit es ihr Zustand zuläßt, in die menschliche Gesellschaft zurückzuführen, ja sie zu nützlichen Mitgliedern derselben zu machen. Daraus haben sich die beiden Systeme unserer Gegenwart ausgebildet, die mit ihren höchst überraschenden Erfolgen vor uns stehen. Man

nennt sie das „familiale“ System, in welchem die einzelnen Irren einzelnen Familien zur Theilnahme an namentlich landwirthschaftlicher Arbeit übergeben werden, und das „coloniale System“, in welchem von der Hauptanstalt aus die Irren in Filialen derselben unter der Leitung der ersteren beschäftigt werden. Das Ergebniß dieser in Belgien, England, Frankreich und Deutschland durchgeführten Versuche war in sanitärer wie in pecuniärer Beziehung ein unerwartet günstiges. Die Folge war die Ueberzeugung aller Fachmänner, daß damit auch für die Verwaltung des Irrenwesens sich eine neue Bahn eröffne. Unter dem Einfluß der wissenschaftlichen Praxis der Irrenheilkunde begann und beginnt sich das öffentliche Irrenwesen neu zu gestalten. Die Grundlagen desselben sind, und wohl ziemlich für ganz Europa, schon jetzt klar zu erkennen. Das Irrenheilwesen bleibt, wie in der zweiten Epoche, principiell Angelegenheit der öffentlichen Verwaltung, und wird damit zu einer Aufgabe theils des Landes, woraus die Landes-Irrenanstalten hervorgehen, theils einzelner Unternehmungen, die aber unter der Oberaufsicht des Sanitätswesens stehen. Die Möglichkeit, die Irren zum Theil ins bürgerliche Leben zurückzuführen, hat dann die Classification derselben und damit die ihrer Behandlung erzeugt. Es liegt wohl in der Natur der Sache, daß gerade in der Freiheit der Behandlung die Staatsanstalten sich viel schwerer bewegen, und bei der hohen Entwicklung der Psychiatrie, in welcher durch das neu entstandene und so wichtige Vereinswesen der Irrenärzte in den internationalen psychiatrischen Congressen das höchste erreicht wird was hier möglich ist, daß nämlich die eine Anstalt zur Controle der andern wird, scheint uns die Zeit zu kommen in welcher sich der Uebergang der reinen Staatsanstalten zu solchen Privatunternehmungen vorbereitet, in denen sogar die höchst rationelle Behandlung die großen Kosten solcher Institute bedeutend verringert.

Der zweite Standpunkt nun, der sich neben dem obigen seit dem Anfange unseres Jahrhunderts Bahn gebrochen hat, ist die neue Rechtbildung für das Irrenwesen, oder der Rechtsschutz derselben. Die frühere Zeit hatte nach der Natur der damaligen Irrenanstalten denjenigen, der einmal einem Irrenhause übergeben war, fast ohne Rettung vom ganzen Rechtsleben ausgeschlossen; mit dem Thore einer solchen Anstalt schloß sie dem Irren fast jedes Rechtsmittel und jede Hoffnung, selbst bei dem schmählichsten Mißbrauch, sich gegen diese Rechtlosigkeit wehren zu können. Hier nun hat das neunzehnte Jahrhundert sich das zweite große Verdienst erworben, eine eigene Rechtsgesetzgebung für die Irren zu schaffen. Der erste Anknüpfungspunkt dafür war die strenge Ueberwachung über die Aufnahme der Irren und die Begründung

ihrer Absperrung von der Außenwelt, meist durch genaue Meldung und zeitweilige Inspection der Anstalten mit Identificirung der Persönlichkeit und amtlicher Constatirung der Krankheit verbunden. Das zweite Gebiet des Irrenrechts betraf dagegen die Führung und Ueberwachung ihrer bürgerlichen Rechtsverhältnisse. Es ist nicht zu bestreiten daß sich grade hier die französische Gesetzgebung über das Recht der aliénés als Grundlage der continentalen Gesetzgebung ein großes Verdienst erworben hat. England ist trotz seiner Lunacy Act noch immer darin weit zurück. In Deutschland müssen wir ein Irrengesetz vom deutschen Gesundheitsamt hoffen; wenn ein solches fehlt, so darf man dabei nicht vergessen, daß die deutschen Irrenanstalten größtentheils Staatsanstalten sind und daher wenigstens gegen den Mißbrauch hinreichende Garantie bieten. Jedenfalls würde selbst ein weniger gutes Gesetz besser sein als die beste Verordnung über die einzelnen Anstalten, denn dem Mißtrauen gegen eine widerrechtliche Einsperrung läßt sich nie ganz begegnen, so lange solche gesetzliche Bestimmungen nicht erlassen sind. Die bloße Strafandrohung genügt hier nicht; es ist einer der Punkte auf dem das Gesundheitswesen in den härtesten Conflict mit der staatsbürgerlichen Freiheit und Sicherheit kommen kann, und den Pflichten der obersten Sanitätsbehörde müßte ein wohlüberlegtes gesetzliches Recht der Einzelnen zur Seite stehen.

In der ganzen Irren-Literatur haben selbst auf juristischem Gebiete die Mediciner viel mehr geleistet als die Juristen. Ueber England ist das Hauptwerk: Schlemm, Bericht über das brittische Irrenwesen 1848. Die neueste Gesetzgebung dagegen bei Gneist, Engl. Verwaltungsrecht II. § 110 (Lunatic Asylum). Erste Periode: reine Sicherheitspolizei gegen gefährliche Irren 17 G. II. 5, jedoch schon mit dem Verbot, Irren ohne Genehmigung in Privatanstalten aufzunehmen. Zweite: Errichtung von öffentlichen Irrenhäusern (Lunacy Asylum 48 G. III. 96. 1808): Pflicht zur Aufnahme gegen Erklärung von zwei Friedensrichtern. Die Verwaltung der Irrenhäuser unter besondere Commissionen gestellt 9 G. IV. 40, welche auch Licenses für Irrenanstalten geben; eine förmliche organische Gesetzgebung über die ganze Irrenverwaltung dann zuerst 8, 9 Vict. 120 und 126; das letzte, alle gesetzlichen Bestimmungen über Aufnahme und Entlassung, Verwaltung und Oberaufsicht zusammenfassende Gesetz der Lunacy Asylums Act 16, 16 Vict. 97. (1853) unter den Commissioners in Lunacy (s. Gneist a. a. O. S. 731). Das Ganze ist gut charakterisirt bei Schlemm S. 27: die engische Irrengesetzgebung hat die strenge Tendenz „die Sache der Irren

aus den Händen der Aerzte in die der Richter zu geben." Doch fehlen Bestimmungen über die gesetzliche Irrenerklärung und die Vormünder. Das neueste Statut 25, 26 Vict. 86 (Lunacy Regulation Act 1862) regelt die Inspection der Irrenhäuser, Herstellung eines amtlichen Registers und Recht auf Berufung einer Jury — durch den Irren! — Das Gesetz über die wahnsinnigen Gefangenen 3, 4 Vict. 54 etwas geändert durch 27, 28 Vict. 99. Die Landschaftsirrenhäuser — Asylum der Counties, wurden nach 8. 9 Vict. 100. — von den Counties auf Grundlage der Poor rate erhalten; der Staat hat keine Anstalt. Die französische Gesetzgebung ist sehr umfassend und vortrefflich, namentlich in ihrem administrativen Theil musterhaft. Ueber das Pflegschaftswesen der Irren schon der Code Civ. 489 und 490, 509, 510; Recht der Behörde zur „Interdiction" jedoch schon seit Gesetz vom 16—24. August 1790 in Anspruch genommen, doch fehlten noch die Irrenanstalten: statt derselben Unterbringung in den hospices. Jene wurden erst als allgemeine Anstalten errichtet mit dem Gesetz vom 30. Juni 1838: „à la fois une loi de police et une loi d'assistance publique," zu welchem das Reglement vom 18. December 1839 hinzugekommen ist, so wie der Grundsatz, daß jedes Reglement der Autorisation des Präfekten bedürfe. Die Oberaufsicht über die Privatanstalten ist genau geordnet; eben so die Formalitäten und Bedingungen der Aufnahme und Entlassung, die gerichtliche von der sicherheitspolizeilichen unterschieden; die Vertheilung der Lasten streng geordnet, und die Befolgung der Vorschriften unter Strafe gestellt. Der Gegenstand ist vielfach und ausführlich behandelt (s. die Literatur bei Leviez v. Aliénés bei Block. Tardieu, Dict. v. Aliénés). Die französische Gesetzgebung hat der holländischen (Gesetz vom 29. Mai 1841; s. De Bosch-Kemper: Nederland. Staatsregt § 375 nebst den einzelnen Gesetzen) und der belgischen (Gesetz vom 18. Juni 1850 und Reglement vom 1. Mai 1851) zum Muster gedient (s. de Fooz, Droit admin. belge IV. S. 391—395). Die Vergleichung und der Text sowohl der englischen von 8, 9 Vict. 100. (1845) — (warum hat man nicht die Lunacy Act von 1853 genommen?) als der französischen, holländischen, belgischen, schwedischen (vom 5. März 1858), norwegischen (vom 17. August 1848) und Genfer (vom 5. Februar 1838) in einer trefflichen Zusammenstellung in der Allgemeinen Zeitschrift für Psychiatrie Bd. XX. Supp.-Heft. Im Detail ist sie übrigens nicht vollständig. Götel a. a. O. S. 240—41 hat sich auf die kurze Wiedergabe des Gesetzes von 1853 beschränkt.

In Deutschland erscheint das Irrenwesen in der Literatur der Medicinalpolizei erst im vorigen Jahrhundert, und wurde zunächst vom

Standpunkte „der sicheren Aufbewahrung, aber auch zur Wiederherstellung der Unglücklichen" betrachtet. Berg Pol. R. II. S. 97. Von den damaligen Irrenhäusern sagt er nur, daß man ihrer „in Deutschland mehrere findet, aber keines dessen Einrichtung von Kennern völlig gebilligt würde" ib. nebst der offenbar nicht bedeutenden Literatur. Bei Hebenstreit u. A. noch nichts. Das ganze Irrenwesen datirt erst aus unserem Jahrhundert. Ueber die neue Geschichte der Psychiatrie Acker Allg. Zeitung 1881 Nr. 190. 192, vorzüglich über das familiale (Jolly: Ueber familiale Irrenpflege in Schottland) und das coloniale System Griesinger über Irrenanstalten und deren Entwicklung in Deutschland 1867. Hauptquelle bleibt die Allg. Zeitschrift für Psychiatrie mit ihren ausgezeichneten Arbeiten. Was daneben das Recht des Irrenwesens betrifft, so muß man festhalten, daß dasselbe um so mehr territorial wird, je mehr die einzelnen Staaten die Irrenhäuser regelmäßig in ihre ganze Sanitätsordnung einreihten, und die Aufstellung von Landesirrenhäusern unter staatlicher Leitung anordneten. So geschah für die Irrenpflege viel, das Irrenrecht dagegen blieb fast unbeachtet, und bestand aus lauter zusammenhangslosen Sätzen, welche von der römischen Jurisprudenz so gut als gar nicht beachtet werden. Von sehr großem Werth daher die Sammlung der „Gesetze und V.-O. in Deutschland betr. die Geisteskranken" (Allg. Ztschr. f. Psychiatrie. Suppl.-Heft 1862 zu B. XIX., und Suppl.-Heft 3 B. XX. mit den Irrengesetzen in Preußen) die das bestehende Recht in a. Civilrechtliches, b. Strafrechtliches, c. Polizeirechtliches scheidet, und ein höchst werthvolles und zuverlässiges Material bietet. Auch wir hoffen, daß auf dieser Grundlage das deutsche Gesundheitsamt ein deutsches Reichsrecht für die Irren aufstellen werde, da das römische Recht ganz ungenügend ist. Dasselbe enthält keine bestimmten Begriffe von den verschiedenen Arten der Seelenkrankheiten, wohl aber Ausdrücke, welche diese Verschiedenheit zum Theil bezeichnen. Die römischen Gesetze unterschieden homines sanae mentis und homines non sanae mentis; letztere sind furiosi, dementes et mente capti. L. 6, D. de curat. furios. L. 20, § 4, D. qui testam. facere possunt. L. 18, § 1, de acquir. vel omitt. possess. L. 2, Cod. de contrah. emt. vend. Das preußische Landrecht unterscheidet zwischen Raserei, Wahnsinn und Blödsinn. Allgem. Landrecht. Th. I, Tit. 27 und 28; Th. II, Tit. 20, § 16. Der Code Napoléon spricht an mehreren Stellen von imbécillité, démence et fureur, ohne jedoch den Begriff dieser Wörter näher zu bestimmen.

Die Motive zu §. 593 in der Reichscivilproceß-O. (Verfahren in Entmündigungssachen) lassen die landesgesetzlichen Vorschriften darüber

ob eine geisteskranke Person seitens der Familie oder der Polizei, sei es zum Zwecke der Heilung, sei es zur Unschädlichmachung, in einer Irrenanstalt untergebracht werden darf, unberührt; der Mangel dieses Zustandes ist klar. Das neueste darüber jedoch in der oben cit. Ztschr. f. Psychiatrie. Mit Recht übrigens E. v. B. in d. Allg. Ztg. 260:

„In der Literatur vermißt man eine tiefeingehende Behandlung dieses Gegenstandes. Eine vortreffliche Monographie hat übrigens der verlebte baierische Staatsrath und Appellationsgerichtspräsident Dr. Friedr. Christian v. Arnold geschrieben: „Das gerichtliche Verfahren gegen Geisteskranke und Verschwender“ (Erlangen, 1861, Adolf Enke). Selbst die meisten Gesetzgebungen handeln hievon kurz und vorzüglich nur im Vormundschaftsrechte, z. B. das baierische Landrecht, Thl. I, Cap. 7, § 37. Es besteht dagegen das französische Irrengesetz vom 30. Juni 1838, das niederländische Irrengesetz vom 29. Mai 1841, das englische vom 4. August 1845, ein Irrengesetz für Norwegen vom 17. August 1848, das belgische Irrengesetz vom 18. Juni 1850 und das Genfer Irrengesetz vom 5. Februar 1858. Die eingehenden hierauf bezüglichen Verhandlungen in den französischen Kammern schon unter dem Juli-Königthum, die Verhandlungen der niederländischen Generalstaaten, der belgischen Kammern, des norwegischen Storthing und des schwedischen Reichstages; die heftigen Verhandlungen des englischen Parlaments über die Bestimmungen des englischen Irrengesetzes zeigen, wie sehr in diesen Ländern die gesetzgebenden Körperschaften darauf Bedacht nahmen und Werth legten, die Rechte des Geistesgestörten zu sichern. Auf das Zustandekommen eines Irrengesetzes, zunächst eines Gesetzes zur Sicherstellung des Rechtsschutzes von Irren, hat Dr. Ludwig Schlager, Landgerichtsarzt und k. k. Professor der Psychiatrie, der den schönen Satz aufstellte: „Psychiatrœ symbolum humanitas est,“ schon im Jahre 1867 warm hingearbeitet. (Vgl. Archiv für Psychiatrie und Nervenkrankheiten, herausgegeben von Dr. W. Grieninger, B. I. S. 553 ff.) Mit Erlassung eines guten Irrengesetzes wird eine neue, aufsteigende Epoche des öffentlichen Irrenwesens in Deutschland beginnen. Die Abfassung eines solchen ist aus moralischen, humanen, finanziellen wie juristischen Gründen unabweisbar angezeigt.“

Uebrigens hat schon Nasse Vorschläge zur Irrengesetzgebung 1850 die Grundlagen für dieses Gebiet der Gesetzgebung entworfen; seine Arbeit ist in hohem Grade werthvoll, obgleich natürlich die Frage noch nicht erörtert werden konnte, wie sich das neue Irrenrecht namentlich vom Standpunkt der Verwaltung zu den beiden neuen Systemen zu verhalten habe, während das Civilrecht nicht schwer, das Strafrecht dagegen nicht ohne Erledigung der großen Fragen der gerichtlichen Medicin ent-

schieden werden kann; denn, und das darf man nicht vergessen, wenn eine Gesetzgebung einmal etwas darüber bestimmt, wann jemand einer Irrenanstalt übergeben werden kann, so muß sie sich auch Rechenschaft darüber ablegen, ob nicht aus dem Versuche des Beweises, daß jemand wegen geistiger Störung von der Verurtheilung befreit wird, die juristisch und polizeilich unabweisbare Consequenz davon stets die sein muß, daß der Thäter als geistesgestört in eine Irrenanstalt abzugeben sei. Denn es wird wohl nicht gut thunlich sein, die Logik des einfachen Satzes zu bestreiten: entweder der Thäter ist nicht geistesgestört, und dann wird er abgeurtheilt; oder das Gericht spricht frei wegen Geistesstörung, und dann muß sogar die Polizei aus Rücksicht der öffentlichen Sicherheit den Thäter in die Irrenanstalt abgeben, da Gefahr ist, daß er ein Verbrechen begehe. Wir verstatten uns, in Beziehung auf das bei der gerichtlichen Medicin (oben S. 77 ff.) Gesagte diesen Gesichtspunkt mit allem Nachdruck festzuhalten. — In Betreff der einzelnen Irrenanstalten ist nun wohl Grundsatz sowohl in Deutschland als in Oesterreich, daß dieselben stets Sache des Landes (Provinz) sind und von demselben errichtet, erhalten und verwaltet werden. Vgl. darüber Rönne, St.-R. II. B. § 413 und 394. Baiern: Pözl, Ver.-R. § 119. KR. Sachsen: Funke, Poliz.-Gesetze III. 347. (Privatirrenanstalten und ihre Beaufsichtigung ebendas. S. 393). Ueber die Staatsanstalt Hubertsburg Reinhardt und Bosse a. a. O. — Württemberg: Allgemeine Grundsätze Roller § 27—51. Die einzelnen Anstalten und ihre Ordnung bei Riecke a. a. O. S. 332 ff. Baden: Statut der Staatsanstalt zu Illenau vom 21. März 1845 (Austria 1866 S. 150). — Hessen-Darmstadt: Verordnung vom 9. Januar 1866 über Aufnahme und Verpflegung im Landesspital. Aufnahme nicht durch die Direction, sondern durch die Verwaltungsbehörde. Hannover: Verordnung vom 14. März 1866. Erste allgemeine Ordnung des Irrenwesens in Hannover, in drei Abschnitten. Aufnahme, Aufnahmsverfahren, Entlassung (diese für alle Kranken möglich, selbst bei unheilbaren, wenn Sicherheit gegen dieselben ist. Mit Formular für Gutachten und Pflicht zu Berichten. Austria 1866. S. 157). — Für Oesterreich sind die Irrenanstalten schon durch Decr. 24. Aug. für Staatsanstalten erklärt. Das Hofdecret vom 21. Juli 1823 verfügte, daß von jeder Abgabe eines Kranken in ein Irrenhaus sogleich die Anzeige an die Kreisbehörde und von dieser an die Statthalterei gemacht werden soll; die Bezirksärzte müssen sofort eine Untersuchung anstellen und darüber mit der Direction in Verhandlung treten. Ver. 31. Jan. 1825; Inhaber von Privat-Irrenanstalten bedürfen außerdem eines ärztlichen Zeugnisses zur Aufnahme. Dazu ein

wöchentliches Verzeichniß der Wahnsinnigen und der Geheilten nebst amtlicher Constatirung Decr. 18. Okt. 1827. Große, streng geordnete Vorsicht in der Untersuchung angeblicher Geisteskranken, bei Stubenrauch, Handbuch der Verw.-Gesetzkunde I. § 237. Privatirrenhäuser nur von Aerzten unter Bewilligung zu errichten; genaue Vorschriften über die behördlichen Anzeigen, Stubenrauch II. § 298. Die neueste Gesetzgebung sowohl über Privat-Irrenanstalten als über öffentliche Irrenanstalten ist ausführlich bei Mayerhofer, Poliz. Verw.-Dienst B. II. S. 373 mitgetheilt und faßt die früheren Anstrengungen in sehr rationeller Weise zusammen. Hier ist offenbar das Wesentliche geschehen und vieles für eine Gesetzgebung Beachtenswerthe gegeben.

c) Gebär- und Ammenhäuser.

Auch die Gebär- und Ammenhäuser sind erst im vorigen Jahrhundert entstanden, und haben den doppelten Character von Armen- und von Heilanstalten, ohne daß einer von beiden der überwiegende wäre. Es liegt in der Natur der Sache, daß nur örtlich in großen Städten die ersteren von dem Armenwesen geschieden werden, und daß sich erst an diese ein selbständiges Ammenwesen anschließen kann, das dann wieder vielfach mit den dem Hülfswesen angehörigen Findelhäusern in Verbindung gebracht wird. Daher ist der Character des geltenden öffentlichen Rechts derselben im Wesentlichen das der Krankenhäuser und Hospitäler: örtliche Verwaltung, sowohl medicinische als wirthschaftliche, und Oberaufsicht der Sanitätsverwaltung, theils durch Inspection, theils durch örtliche Verordnungen. Die große Wichtigkeit eines gut organisirten Ammenwesens in den größeren Städten ist noch keineswegs genug anerkannt; der geeignete Punkt wäre die organische, statt der bisherigen rein gewerblichen und uncontrolirten Verbindung mit dem Hebammenwesen.

Die Literatur ist, trotz der Andeutungen bei Frank und Andern wohl nur sehr unbedeutend. In England fehlt unseres Wissens jede gesetzliche Bestimmung. In Frankreich dagegen datiren die bureaux de nourrices schon von L. XIV. 19. Januar 1715, jedoch nur für Paris; Verbindung derselben mit den hospices (Arr. 29. Germ. an IX). Dann neueste gute Organisation unter der Admin. gén. de l'assistance publique. (Gesetz vom 10. Januar 1849 und Reglement von 1851 im Auszug bei Block v. Nourrices. Tardieu, Dictionnaire v. Nourrices). Errichtung und Organisirung von Säugammen-Instituten in Ver-

bindung mit den Findelhäusern in Wien. Erlaß vom 1. December 1806 und Prag vom 14. October 1833 (Stubenrauch II. 264). In den verschiedenen Sammlungen der einzelnen Territorialgesetzgebungen finde ich nichts. Nach der Reichs-Gewerbeordnung wird auch dies Gebiet wohl der freien Speculation offen stehen. — Die Entbindungsanstalt zu Osnabrück ist durch Verordnung vom 5. Mai 1865 zugleich als Hebammenklinik eingerichtet.

d) Bäderwesen.

Die Geschichte, das gegenwärtige Recht und die Zukunft des hochwichtigen Badewesens beruht zunächst auf der Unterscheidung zwischen den eigentlichen Heilbädern (Gesundbrunnen) und den (öffentlichen) Badeanstalten, von denen jene für die Heilung von Krankheiten, diese für die Erhaltung der öffentlichen Gesundheit bestimmt sind.

In der alten Welt bildeten die Heilbäder gar keinen Gegenstand der Verwaltung, während die öffentlichen Badeanstalten bekanntlich als ein allmählig ganz nothwendiger Theil jeder örtlichen Verwaltung angesehen wurden. Bis zum achtzehnten Jahrhundert blieb beides dann unbeachtet. Die „Bäder" erscheinen als Einzelbäder, reines Heilmittel in einzelnen Fällen, und gehören in dem Zunftwesen der „Bader" dem niederen Heilwesen an. Mit dem achtzehnten Jahrhundert zieht aber die allgemeine Gesundheitsverwaltung wieder die Heilbäder in den Kreis ihrer Oberaufsicht, obgleich sie ihnen zunächst ganz den Character von gewerblichen Unternehmungen läßt, aber das Heilwesen derselben zu ordnen beginnt, während von öffentlichen Badeanstalten noch keine Rede ist. Die letzteren entstehen dann mit unserem Jahrhundert, und zwar auf Grundlage theils von Privatunternehmungen für das Bedürfniß des Publikums, theils aber durch das Vereinswesen in England als allgemeines Gesundheitsmittel mit speziellem socialem Zwecke für die niederen Classen. Die wachsende Ueberzeugung von der unendlichen Wichtigkeit der Bäder für die öffentliche Gesundheit läßt dann die Anlage solcher öffentlichen Badeanstalten als eine Aufgabe zunächst der örtlichen Sanitätsverwaltungen erscheinen, deren Bedeutung auch hier mit der Dichtigkeit der Bevölkerung zunimmt. Auf diese Weise entstehen zwei große Gruppen des öffentlichen Rechts des Badewesens, von denen namentlich die letztere viel mehr Aufmerksamkeit und Anstrengungen fordert, als ihr bisher in Literatur und Gesetzgebung zu Theil geworden ist.

Die Heilbäder oder Gesundbrunnen stehen nur unter einer allgemein öffentlichen Oberaufsicht, die meist nur den Schutz der Kranken

gegen Ausbeutung zur Aufgabe hat. Die medicinische Seite läßt keine Gesetzgebung zu.

Die öffentlichen Badeanstalten dagegen haben ein doppeltes Rechtsverhältniß.

Insofern sie gewerbliche Unternehmungen sind, stehen sie als (genehmigte) Gewerbe unter den Gewerbeordnungen, und unter der allgemeinen Sicherheitspolizei.

Die öffentlichen (Volks-) Bäder dagegen sind, meistens leider nur noch im Entstehen begriffene Anstalten für die (möglichst) freie Benützung des Publicums, werden entweder von den Gemeinden oder von Vereinen errichtet, und haben ihre einfachen administrativen und sicherheitspolizeilichen örtlichen Ordnungen.

Die Gesetzgebung über die Heilbäder in Frankreich beginnt schon im siebzehnten Jahrhundert (Mai 1603); die Grundzüge der Gesetzgebung des achtzehnten sind durch die Gesetze vom 3. Flor. an VIII und 6 Niv. an XI und endlich durch die Ordonnanz vom 18. Juni 1823 reproducirt und erweitert. Grundgedanke: Strenge Controle, Oberaufsicht durch Inspectoren, Kurlisten und jährliche Berichte, und zugleich strenge Sanitätspolizei für Mineralwässer; selbst Nachgrabungen nach Gesundbrunnen nur auf polizeiliche Erlaubniß (Decret vom 9. März 1848). Ausführlich bei (Tardieu, Dictionnaire v. Eaux minérales). — Die belgische Gesetzgebung schließt sich zwar an die frühere französische, nicht aber an die angeführte neuere an, und steht im Wesentlichen auf dem deutschen Standpunkt (De Fooz, Dr. adm. belge IV. p. 174—183). — In Deutschland überhaupt keine allgemeine Gesetzgebung, sondern nur Anerkennung und Durchführung des Princips der Oberaufsicht von Seiten der Sanitätsverwaltung und einzelne Instructionen und Reglements für die einzelnen Badeorte, nebst strenger Polizei der Mineralwässer. Oesterreich: Badeordnungen für Baden, Gastein, Ischl; Anstellung von Badeärzten mit jährlichen Berichten; Freiheit des Verkehrs mit Mineralwässern unter Anzeige und Haftung; Erzeugung künstlicher Wässer 1832 verboten, durch Decret vom 11. Nov. 1847 unter Genehmigung erlaubt (Stubenrauch II. 295). — Preußen: gleichfalls Oberaufsicht mit jährlichen Berichten, Circ. vom 5. Februar 1856 (Horn, Med.-Wesen I. 84). Vgl. dazu Rönne, St.-R. II. § 410. Unterstellung der Badeplätze unter die Ortspolizei. Die Erzeugung künstlicher Mineralwasser nur unter Genehmigung. Sonst ist die Errichtung von Heilbädern ein ganz freies Gewerbe nach der D. Gewerbeordnung.

Die öffentlichen Bäder standen lange nur unter sicherheitspolizeilicher Oberaufsicht, meist örtlich, und als Gewerbe unter der Gewerbeordnung. Preußen (Gewerbeordnung §§ 40 und 50). Doch in Oesterreich schon neben der erstern (Stubenrauch I. 227) allgemeine Vorschriften für warme Bäder. Decret vom 23. August 1803 (Stubenrauch II. 277). Das vorwiegend sociale Institut der Volksbäder stammt dagegen aus England. Hier beginnt es mit öffentlichen Waschanstalten für die niederen Classen, an die sich Bäder für sehr geringen Preis anschließen, ohne Zuthun der Regierung auf Vereinswege (Statut 9, 10 Vict. 74 mit Zusatz 10, 11 Vict. 61, wobei die Gemeinden bye laws erlassen können. Gneist, Engl. Verwaltungsrecht II. 111). Dann hat Frankreich die Aufgabe für die centrale Verwaltung übernommen und durch Gesetz vom 3. Februar 1851 einen Credit für die Errichtung von Volksbädern in der Form der Subventionen an einzelne Gemeinden (600,000 Fr.) bewilligt — eine bei der Langsamkeit deutscher Gemeindeverwaltung wohl sehr nachahmungswerthe Maßregel.

Uebrigens finden wir eine sehr merkwürdige Mittheilung über das Bäderwesen des siebzehnten Jahrhunderts in den Haushaltungsbüchern der Gräfin Maria von Wolkenstein 1635—1638. Darnach „besaß auch das geringste Dorf ein der Gemeinde und dem Grundherrn angehöriges Badhaus mit wohlbestelltem Bader". — Dabei herrschte in allen Bädern jener Zeit ein sehr feiner Ton, es ging viel in die „Bäderfreiheit". Unsere Gegenwart kennt das leider nicht. S. Dr. M. R. Buck: Mittheil. des Vereins für Geschichte und Alterthumskunde in Hohenzollern XIV. Jahrg. 1881. — Wir dürfen auch hier mit der Hoffnung schließen, daß die deutsche Gesetzgebung und das deutsche Reichs-Gesundheitsamt auch diesen sehr wichtigen Gegenstand, der seine rein polizeiliche Epoche überstanden hat, und jetzt in der rein industriellen offenbar gänzlich mißverstandenen steht, in seine dritte, die hygienische hinüberführen werde, der doch schließlich unserer Zeit allein würdig ist.

Zweiter Theil. Das Armenkrankenwesen.

Begriff und historische Elemente.

Indem wir das Armenkrankenwesen von den öffentlichen Heilanstalten scheiden, erfüllen wir theoretisch das, was die Geschichte des Heilwesens praktisch wenigstens begonnen hat. Und eben darum können wir bei der Characterisirung dieses Gebietes nicht bloß bei der Angabe des gegenwärtig geltenden stehen bleiben.

Wenn wir nämlich das Armenkrankenwesen in seinem Verhältniß zur gesammten Geschichte des Medicinalwesens betrachten, so glauben wir sagen zu können, daß in unserer Zeit sich eine neue Gestalt desselben bereitet. In der ersten großen Epoche nämlich, welche hier bis zum vorigen Jahrhundert reicht, gibt es gar kein selbständiges Krankenwesen für die Armen, sondern nur ein Armenwesen überhaupt, bei welchem die Krankenpflege, so weit sie über die freiwillige Gabe des Einzelnen hinausgeht, sowohl bei Stiftungen als bei städtischen Instituten gar nicht selbständig erscheint, sondern in der Unterstützung der Armen überhaupt enthalten ist. Nur um seine leibliche Existenz, nicht um seine Gesundheit oder Krankheit kümmert sich dieser noch ganz unorganische Zustand der Armenpflege. Der Beginn der besseren Zeit war die Pest, welche, den Armen vernichtend, den Besitzenden bedrohte, und daher zuerst zu Errichtung eigner Krankenhäuser führte, die freilich eben darum im Beginne nur für ansteckende Krankheiten bestimmt waren. Von diesen „Leproserien" ging aber die Vorstellung aus, daß die Hülfe für den armen Kranken doch etwas selbständiges neben dem bloß physischen Unterhalt sei. Die kirchlichen Institute, namentlich in den Klöstern, gaben dafür das Beispiel; nach ihrem Muster entstanden dann die Hospitäler der älteren Zeit, die aber freilich weder immer für Arme und sogar nicht einmal immer für Gemeindeangehörige bestimmt waren; an die Hospitäler schloßen sich dann die Stiftungen in den Städten, allmählig auch die Scheidung der kranken von den gesunden Armen, und als nun die staatliche Verwaltung des Armen- und des Krankenwesens entsteht, wird daraus das Princip, daß die Staatsgewalt die Sorge für die Armen und damit auch speziell für die Armenkranken als einen Theil ihres Berufes anzusehen habe. Auch diese Aufgabe löst die Regierung dann in zweifacher Weise. Zuerst sorgt sie so viel als thunlich für die Heilung der obdachlosen Armen, indem sie wiederum theils dieselben in den alten Anstalten der früheren Epoche unterbringt, theils selbständig neue, entweder für die Gemeinden vorschreibt, oder sie selber errichtet. Solange sie nun auf diesem Punkte stehen bleibt, ist das Armenkrankenwesen so innig mit dem an sich viel allgemeineren Hospitalswesen verschmolzen, daß man die Gränze nicht findet. Erst da, wo der verwaltungsrechtliche Begriff der Armuth sich über die zwei Classen der Armen, die gänzlich hülf- und obdachlosen, und die der bloßen Unterstützung bedürftigen, die jedoch ein eigenes, wenn auch noch so kümmerliches Heim haben, klar wird, und damit die Unterscheidung zwischen Armenhaus und Armenpflege nach dem englischen Vorbild der in door und aut door relief in der Armenhülfe durchführt, entsteht der Gedanke, daß es neben der Aufnahme in das Krankenhaus noch

eine selbständige öffentliche Armenkranken-Sorge geben müsse. Und die Organisirung dieser letzteren neben der des Hospitalswesens in allen seinen Formen bildet den Schlußpunkt dieser zweiten großen Epoche des Armenkrankenwesens. Wir müssen sie um so mehr genau bezeichnen, als dieselbe weit davon entfernt ein sog. überwundener Standpunkt zu sein, vielmehr noch gegenwärtig im vollen Umfang gilt, sich beständig höher und klarer ausbildet und von dem edleren Theile des ärztlichen Standes bereitwillig und zur Ehre unserer Zeit getragen wird.

1) Das Princip für dies Armenkrankenwesen, daß man keineswegs [illegible]

erklärt. In der Public Health Act von 1848, hatte das Reich ein öffentlich rechtliches Gesundheitswesen aufgestellt, es hatte die Gesunden durch seine Maßregeln geschützt, aber es hatte die Kranken und mit ihnen die Stellung und Aufgabe der alten englischen Armengemeinden bei dem kranken Armen und seiner Heilung vergessen. Die Armen waren daher trotz aller jener Gesetzgebung nicht besser daran als früher; vor allem aber mußten sich die Gemeinden, auf deren Schultern die Armenkrankenlast lag, sagen, daß man an diese schwerste Aufgabe gar nicht gedacht habe. Das war ein wichtiger Grund in dem Kampf gegen die Centralisation des englischen Gesundheitswesens, und aus ihm ging das Princip der neuen Sanitätsorganisation hervor, welche in dem Local Government Act die Armenverwaltung in den Gemeinden mit der Verwaltung des Sanitätswesens überhaupt zu verbinden strebte. Darin eigentlich lag das Princip der neuen Gesundheitsgesetzgebung, das Poor Law Board im Ganzen wie im Einzelnen mit der Sanitätsaufgabe zu betrauen, was man keineswegs immer richtig verstanden hat. Allein auch dieser Grundsatz konnte nichts nützen, weil nach wie vor der öffentliche Arzt fehlte. Daß die Medical Act von 1858 diesem Mangel nicht abhelfen konnte, war klar. Den Anfang zum Bessern bildet erst die Aufstellung der Medical Officer neben dem Officer of Health, der Gemeinde a r z t neben dem Gesundheitsbeamteten (s. oben: Aerztlicher Beruf). Das Princip dieses neuen Instituts, das die Engländer dem Médecin cantonal in Frankreich nachgebildet haben, ist, daß der Medical Officer ein mehr oder weniger gebildeter Arzt sein muß, von der Armengemeinde besoldet wird, und dafür nach Anweisung des Armenvorstandes die Besorgung der ärztlichen Functionen hat, welche ihm aufgetragen werden. Das Institut ist so neu, daß wir noch keine weitere Nachrichten darüber haben; allein wir können es doch als den entscheidenden Schritt für das eigentliche Armenarztwesen bezeichnen, das sich auf diese Weise von dem Hospitalswesen auch in England geschieden hat.

3) F r a n k r e i c h und sein médecin cantonal. Fast eben so lange als in England hat es in Frankreich gedauert, bis man dort so weit kam, durch den Armenarzt die große Lücke auszufüllen, welche die Organisation der Hospices und Hôpitaux gelassen hatte. Allerdings schien die allgemeine Verbreitung der letzteren und ihr großes Einkommen — nach L e v y, Traité d'hygiène publ. II. 523 waren aus den 750 Hospitälern im Jahr 1780 und 20 Mill. Einkommen im letzten Jahrzehnt deren 1405 mit einem Einkommen von rund 87 Mill. Fr. geworden — für die Versorgung der Armenkranken auf den ersten Blick zu genügen. Allein da diese Hôpitaux und Hospices zugleich die Armenanstalten waren, so blieb in ihnen für die Hülfe für die Kranken nicht

gar zuviel übrig, und vor allem war derjenige hülflos, der nicht ins Hospital kam. Daher begann man in den letzten Jahrzehnten das Institut der deutschen Armenärzte nachzuahmen, und die Regierung förderte dasselbe in aller Weise. Allerdings gab es schon vor 1848 des médecins des pauvres, aber wie es scheint nur dem Namen nach. Erst in den fünfziger Jahren begann man dieselben zu den médecins cantonnaux umzugestalten. Diese empfangen nach deutschem Muster einen kleinen Gehalt, sind verpflichtet denjenigen Armen beizustehen, welche nicht ins Hospital gebracht werden, stehen unter dem Préfet, der sie ernennt, und haben das Recht einen gewissen Betrag an Heilmitteln gratis zu verwenden. Gegenwärtig sollen solche Armenärzte schon in einundfünfzig Departements bestehen; die Kosten werden departementsweise aufgebracht, zum Theil aber von den Gemeinden getragen. Das Institut verbreitet sich mehr und mehr, und wirkt in hohem Grade heilsam.

4) Oesterreich und Deutschland und der Armenarzt. Die Heimath des eigentlichen Armenarztes ist Mitteleuropa mit seinen beiden Hauptstaaten. Die berufsmäßige Auffassung der ärztlichen Thätigkeit hat allerdings in dem gesammten ärztlichen Stande beständig das Bewußtsein aufrecht erhalten, daß derselbe auch gegenüber dem Armen zur Hülfe verpflichtet sei, und dieses Bewußtsein ist es zum Theil, aus welchem jene Vorstellung von dem Officium Medici des siebzehnten Jahrhunderts und des halbamtlichen Berufes der Aerzte im achtzehnten Jahrhundert hervorging, von denen wir früher gesprochen. Allein zu einer organischen Gestalt wird das alles erst mit dem Anfang unseres Jahrhunderts, in welchem der am Ende des vorigen nur noch dunkel empfundene Satz, daß „für Verpflegung und Heilung armer Kranker von der Polizei Sorge getragen werden müsse" (Berg, Poliz.-R. II. S. 95), zur Verpflichtung der einzelnen Gemeinden ward, eigene Armenärzte aufzustellen. Zum Theil haben dieselben sich wohl aus dem alten Physicus entwickelt; wie weit das in den einzelnen Gemeinden wirklich der Fall gewesen ist, vermögen wir nur bei einzelnen großen Städten nachzuweisen: (z. B. Wittelshöfer: Wiens Heil- und Humanitäts-Anstalten, ihre Geschichte, Organisation und Statistik 1855; sehr werthvoll, nach amtlichen Quellen; dazu für die folgende Zeit sehr kurz Stubenrauch, Handb. II. § 355); aber in den meisten größeren Gemeinden wurde der Grundsatz gesetzlich durchgeführt; zuerst wie wir meinen in Oesterreich, wo nicht bloß im allgemeinen die Pflicht jedes Arztes zur unentgeldlichen Krankenhülfe gesetzlich ausgesprochen war, sondern sogar eine eigene „Ordinationsnorm" für die Armenkranken nebst Herabsetzung des Preises für Medicamente schon 1813 aufgestellt ward, die denn in einer Reihe von Vorschriften genauer modificirt wurde. Stubenrauch a. a. O.

Die Grundlage dieser Rechtsbildung ist dabei nicht das Reich, sondern das Land (Provinz) und daher allerdings große Verschiedenheit in den geltenden Bestimmungen; die neueste Zeit hat jedoch bereits, namentlich durch die gegenseitige Verrechnung der Verpflegskosten, eine eigene Jurisprudenz gebildet, welche einen doppelten Inhalt hat: zuerst die Entscheidung über die gegenseitige Verrechnung unter den Communen, und dann die nicht minder wichtige über die Verpflichtung der Herrschaften und Arbeitgeber für ihre Diener und Arbeiter. Hier verweisen wir speziell auf das höchst praktische Handbuch von Mayerhofer, 3. Aufl. S. 388 ff., wo die einzelnen Fälle (Dienstboten, Arbeiter, Genossenschaftsmitglieder, Vereinsmitglieder, und Verhältniß zur Gerichts- und Polizeibehörde) mit juristischer Gründlichkeit behandelt sind. — In Preußen gilt nach Rönne, St.-R. II. § 402 der Grundsatz, daß jeder Commune die Verpflichtung obliegt, für die ärztliche und wundärztliche Behandlung der erkrankten Armen Sorge zu tragen; die Armenärzte stehen in keinem amtlichen, sondern nur in einem contractlichen Verhältnisse zu den Gemeinden; die Districtsärzte, gerade wie die österr. Bezirksärzte, haben zugleich sanitätspolizeiliche Function. Auch hier ist das nach Provinzen geordnet; s. Horn, Medic.-Wesen II. 164. In Württemberg enthält die Instruction für die Oberamtsärzte vom 14. März 1814 bereits dieselben Grundsätze; erweitert der Erlaß vom 17. Mai 1819; Rieke a. a. O. S. 29. Für das K. Sachsen enthält die Sammlung von Reinhard und Bosse S. 177 die ausführliche Darstellung der Behandlung armer Kranken (Erlaß vom 13. März 1873). Obwohl uns keine Einzelheiten mehr zu Gebote stehen, so nehmen wir doch an, daß gleiche Grundsätze und Anstalten allenthalben vorhanden sind.

5) Die Organisation, welche bisher characterisirt ist, ist nun eigentlich doch nur die des bloßen Heilwesens in der Armenverwaltung. Die neuere Zeit hat daneben nun das Element entwickelt, was hier zwar nicht in der Form, wohl aber im Inhalt der Thätigkeit der obigen Organe eine neue Gestalt hervorbringen wird. Wir meinen die Hygiene. Die Hygiene ist bis jetzt, wie es ihre historische Entstehung mit sich brachte, eine allgemein menschliche, rein wissenschaftliche gewesen. Sie scheint gegenwärtig, namentlich durch die Arbeiterhygiene, ihrem letzten Ziele entgegenzugehen, und sich zu einer Classenhygiene erheben zu wollen. Es ist kaum zu bezweifeln, daß wenigstens practisch die Hygiene der Armen eine andere ist als die der Besitzenden. Das nun haben wir hier nicht zu untersuchen. Allein tief ins Leben hineingreifend ist der Satz, daß die Krankheit der Nichtbesitzenden der Gemeinschaft unendlich viel theuerer zu stehen kommt, als die

der Besitzenden. Denn jene gefährdet die Productivität der nichtbesitzenden Classe, während diese nur das Vermögen der besitzenden bedroht. Die Lehre von der Gesundheit und ihren Bedingungen geht damit über auf die Lehre von den hygienischen Bedingungen der Heilung der Krankheiten der Nichtbesitzenden, und zwar von den hygienischen Anforderungen an das Hospital auf die hygienischen Anforderungen an Wohnung und Nahrung des Armenkranken, und zwar auf der Grundlage des Satzes, daß gerade bei den Nichtbesitzenden die Kosten einer gründlichen Heilung immer geringer sind als der Werth der durch diese Heilung wiedergewonnenen Arbeitskraft. Wir würden diese Richtung des Heilwesens die wahrhaft sociale nennen; wir haben ihr nicht vorzugreifen, aber wir erkennen in ihr den Punkt, auf welchem die Gesundheitspflege der ärztlichen Wissenschaft gerade da die Hand reicht, wo die eine ohne die andere ihr Ziel nie ganz erreichen kann!

Dritter Theil. Das Krankenvereinswesen.

Die Krankenvereine, die Krankencassen und die gegenseitigen Krankenvereine.

Mit dem Schluß unserer Arbeit betreten wir nun ein Gebiet, auf welchem uns theoretisch fast noch alles fehlt außer dem lebhaften Wunsche, daß es bei seiner eminenten, und doch erst nur zum Theil entwickelten Bedeutung bald Gegenstand eingehender Bearbeitung werden möge. Wir bezeichnen dasselbe kurz als das Krankenvereinswesen.

Es ist nicht ohne Werth, die Natur dieser bedeutsamen Grundform im öffentlichen Heilwesen so bestimmt als möglich von dem bisherigen zu scheiden.

Alles Kranken- und Heilwesen betrachtet bis jetzt den Kranken als Menschen überhaupt, fordert und gibt ihm Hülfe wo es kann, und erkennt dabei in der germanischen Welt wenigstens den obersten socialen Grundsatz, daß diese Hülfe jedem Leidenden im Namen der Menschenliebe ohne Rücksicht darauf geboten werden soll, von welchem Stamm, Stand oder Vermögen er sein möge.

Die ganze sociale Richtung unserer Zeit ist aus diesem Gefühl in einer ganz bestimmten Richtung um einen bedeutsamen Schritt weiter gegangen.

Sie betrachtet das Leben jedes Einzelnen nicht mehr bloß als Theil des Lebens der Menschheit im allgemeinen, sondern als einen bestimmten Theil der Arbeit dieser Menschheit. Denn die Arbeit des Einzelnen ist das, was den Menschen erst zum wahren Menschen macht. An seine Arbeit soll sich der Einzelne anschließen; sie ist die Heimath

seines irdischen Wirkens geworden; sie ist es, die ihm seinen Werth gibt, und sie soll ihm daher auch leisten, was er vom Leben zu fordern hat. Daher ist sie es auch, um zu unserem Gebiete zurückzukehren, welche die Berechtigung für das sociale Princip des Heilwesens überhaupt, und des Armenkrankenwesens im besonderen gibt.

Nun aber ist diese Arbeit keine einfache. Sie ist organisirt. Sie erzeugt diesen ihren Organismus auf zwei Grundlagen. Zuerst auf der, welche wir das Kapital in seinen verschiedenen Gestalten nennen, dann auf der der Gemeinschaft der Arbeit theils überhaupt, theils innerhalb derselben Unternehmung. In beiden Fällen aber ist es stets die Arbeit, welche nicht bloß producirt, sondern welche auch die Urheberin der Krankheit wird.

Ist sie das, so muß auch diese Arbeit als solche wieder die Kraft gewinnen, wenn auch nicht die Heilung selbst, so doch die Bedingungen derselben für den Arbeitenden herzustellen.

Dieser Proceß aber besteht bei freigeborenen Völkern darin, daß der Arbeitende — keineswegs bloß der mechanische Arbeiter, sondern jeder der arbeitet — aus dem Ertrage seiner Arbeit sich die Mittel für die Herstellung seiner, während der Arbeit gefährdeten Arbeitskraft sich selber gewinne.

Das große Mittel dazu ist auch hier das Vereinswesen. Und so wie daher das allgemeine sociale Bewußtsein der Arbeit sich selbständig aus der Verschmelzung mit dem Kapitale erhebt, erzeugt sich daher auch der Proceß, durch welchen das Princip der freien Selbsthülfe auch das Krankenwesen in sich aufnimmt, dasselbe nach den Grundsätzen des Vereinswesens ordnet, und so das Vereinswesen für Kranke erzeugt, das seit den letzten Jahrzehnten eine immer größere Bedeutung empfangen hat.

So weit nun dies Vereinswesen für Kranke auf der Natur des Vereinswesens an sich beruht, sind die Grundlagen desselben einfach. Dasselbe beruht auf dem Beitrag der Mitglieder, auf der Verwaltung durch selbstgewählte Vorstände, und auf der Verwendung dieser Beiträge zur Unterstützung und Hülfe von Erkrankten, die sich mit eigenen Mitteln nicht helfen können.

Allein, entsprungen aus den beiden Elementen alles Besitzes, dem Kapital und der Arbeit, hat sich schon jetzt ein System dieses Vereinswesens gebildet, dessen Elemente wir, obwohl uns noch gegenwärtig eine ausreichende Statistik fehlt, dennoch recht wohl verstehen. In diesem Systeme unterscheiden wir schon jetzt mit vollständiger Klarheit drei große Classen.

Die erste Classe ist diejenige, welche bloß durch das Kapital

gebildet wird. Sie umfaßt alle diejenigen Vereine, welche durch die Beiträge solcher Mitglieder gebildet werden, die nicht beitreten, um für sich selber von den Mitteln des Vereins im Falle der Erkrankung Hülfe und Heilung zu empfangen, sondern welche ihre Einnahme nur für solche verwenden, die als Nichtmitglieder vermöge ihrer Verhältnisse fremder Unterstützung bedürfen. Wir werden sie am besten unter dem Namen der Krankenvereine zusammenfassen; sie bilden einen Theil des Hülfsvereinswesens, und haben entweder die Hülfe für die Armenkranken speziell zu ihrem Zwecke, oder verbinden dieselbe mit ihrer allgemeinen Aufgabe der Unterstützung Nothleidender, je nach ihrer statutenmäßigen Ordnung. Die Vertheilung der Unterstützung ist in den Krankenvereinen der Verwaltung derselben überlassen. Einen Krankenverein ohne Rechenschaftsablage dürfte es wohl kaum geben.

Die zweite Classe fassen wir zusammen unter dem Namen der Krankencassen. Unter einer Krankencasse verstehen wir jedes Vereinseinkommen, welches theils durch das Kapital einer bestimmten Unternehmung, theils aber auch durch Beiträge der an einer solchen Unternehmung Mitarbeitenden regelmäßig aufgebracht wird. Dabei beruht die Verpflichtung der Unternehmung regelmäßig auf einer Zusage derselben, welche wiederum entweder eine bestimmte Summe, oder aber eine im Verhältniß zur Gesammtsumme der Mitglieder berechnete Quote enthält. Die Verwaltung eines solchen Vereins besteht daher auch regelmäßig aus zwei Elementen, den von Seiten des Kapitals bestimmten Personen, welche beinahe immer nur die Oberaufsicht führen, und den von den arbeitenden — angestellten — Mitgliedern gewählten. Und da nun die Beiträge der letzteren sich naturgemäß nach der Höhe ihres Erwerbes richten, so ist auch die Krankenhülfe regelmäßig von der Quote dieses Beitrages bedingt, vorher berechnet, und statutenmäßig festgesetzt. Mehr und mehr bürgert sich dabei der Grundsatz ein, daß die ärztliche Hülfe von Seiten des Unternehmungskapitals, die rein wirthschaftliche Hülfe dagegen von Seiten des Mitgliederpersonals getragen wird. Diese ganze Art bildet den Uebergang zu den Ruhestandscassen (Pensionscassen oder Anstalten) im socialen Hülfswesen.

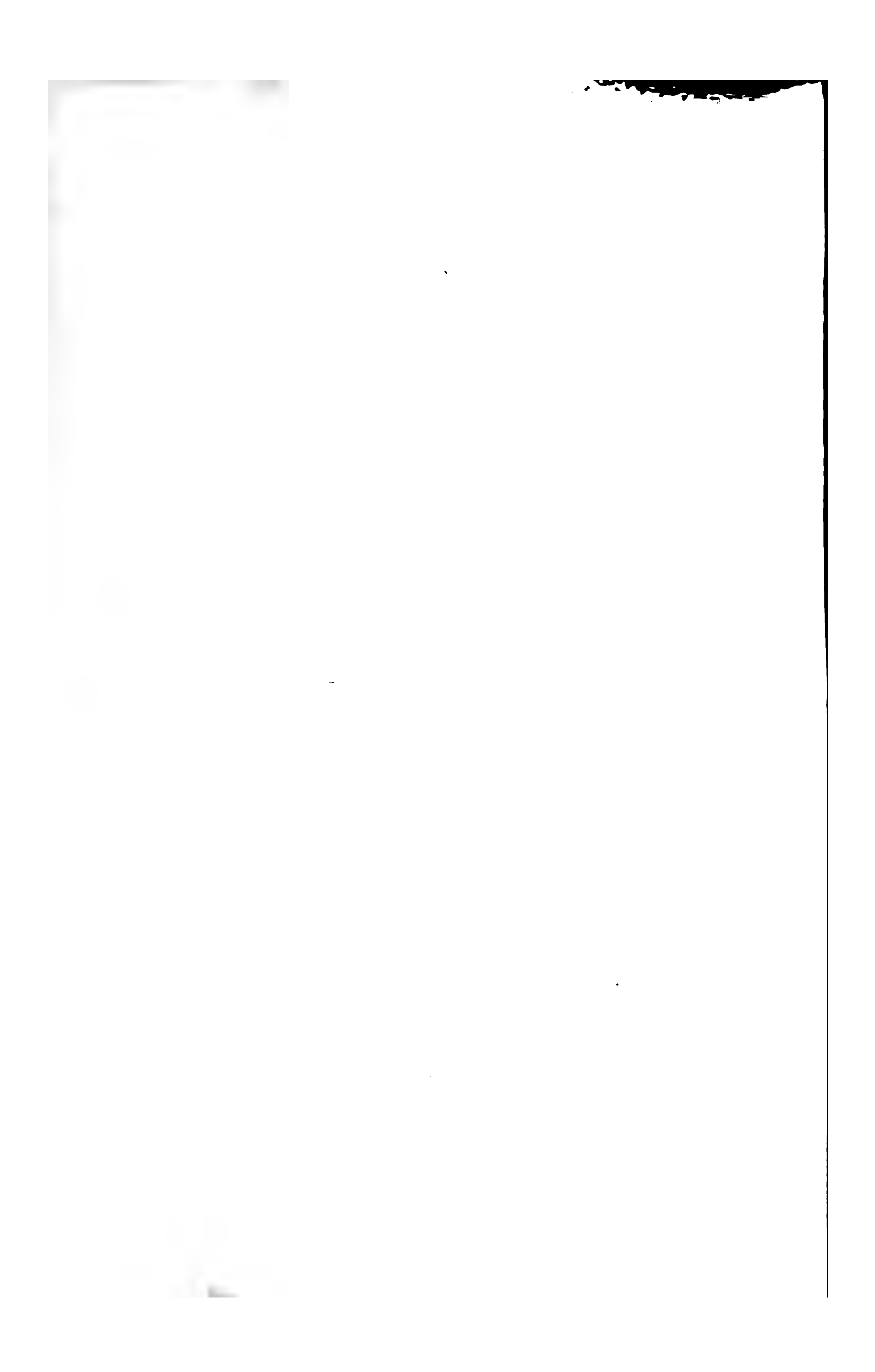
Die beiden Hauptformen, in denen diese Krankencassen zur Erscheinung kommen, sind nun die Fabriks-Krankencassen, und die viel größeren Krankencassen der Eisenbahnen, die ihrerseits bereits eine gewaltige Ausdehnung entwickelt haben, und ein sehr bedeutendes ärztliches Personal in Anspruch nehmen.

Die dritte Classe bezeichnen wir als die „Gegenseitigen Krankenvereine". Dieselben sind ganz freie Vereine, ohne eine Hülfe von einem Kapitale, bloß auf die Beiträge der frei beitretenden Mitglieder gegrün-

det und in ihren Unterstützungen daher auch nach Zahl und Beitrag dieser Mitglieder berechnet. Sie gehören dem Vereinswesen im allgemeinen an, stehen unter dem Recht desselben, und bilden einen, leider nur wenig ausgebildeten Theil des Versicherungswesens.

Alle diese verschiedenen Formen des Krankenvereinswesens verhalten sich nun in unserer Zeit annähernd so, wie das Heilwesen des vorigen Jahrhunderts. Sie sind noch immer vereinzelt, durch die Natur der Dinge hervorgerufen statt durch ein klares Bewußtsein über Maß und Ordnung ihrer Leistungen, und daher auch noch kein Gegenstand einer grundsätzlichen allgemeinen Gesetzgebung. Ihr Recht ist bisher nur das Vereinsrecht, noch nicht das Recht des Gesundheitswesens.

Wir müssen es daher einer eigenen berufenen Hand überlassen, wissenschaftlich und auf Grund einer eingehenden Statistik dies jüngste Gebiet des Heilwesens zu bearbeiten. Aber es bleibt unsere Ueberzeugung, daß es den Punkt bildet, auf welchem das Heilwesen seine große sociale Zukunft entwickeln wird.



Anhang.

Das Kaiserlich Deutsche Gesundheitsamt.

(Nach zuverlässigen Quellen.)



Das Kaiserlich Deutsche Gesundheitsamt.

I.

Das deutsche Reich und sein Gesundheitsamt.

Wir glauben der bisherigen Arbeit und ihren Versuchen keinen besseren Abschluß geben zu können, als indem wir im Folgenden das Wesen, die Aufgabe und die bisher allerdings noch kurze Entwicklungsgeschichte eines Organismus des Gesundheitswesens hinzufügen, der allerdings noch ganz im Anfange seiner Bedeutung steht, dessen höhere Ausbildung aber von jedem, der die Gesundheit als erste Grundlage des Volkslebens erkennt, mit der lebendigsten Theilnahme verfolgt wird. [1]

Es wäre nun vielleicht naheliegend, gerade bei diesem Gegenstande die Gesammtheit alles dessen zusammen zu fassen, was wir überhaupt als Aufgabe und Stellung eines staatlichen Gesundheitswesens bisher in seinen verschiedenen Theilen bezeichnet haben. Immer aber war es in der Geschichte so, daß nicht in dem Aufstellen von Aufgaben, sondern in der eigenen Kraft eines jeden Organs in Verbindung mit seiner Stellung zu den anderen Factoren des Staatslebens die Quelle seiner historischen Entwicklung gegeben ist. Möge es daher, indem wir die noch kurze Geschichte dieses rasch sich entwickelnden Organismus hinzu-

[1] Wir nehmen natürlich mit gutem Grunde an, daß die gewiß unsern Lesern bekannte „Denkschrift" über die Aufgaben und Ziele, die sich das Kaiserliche Gesundheitsamt gestellt hat, und über die Wege, auf denen es dieselben zu erreichen hofft. Berlin, C. Heymann 1875, mit voller Klarheit die eigene Auffassung des neuen Organes der werdenden deutschen Reichsverwaltung darlegt. Dem Manne der theoretischen Wissenschaft darf es gestattet sein, mit seinen individuellen Anschauungen dem seiner Ueberzeugung nach Künftigen seinen Platz neben dem Gegenwärtigen einzuräumen.

fügen, ohne alle Kritik und ohne alle Erörterungen von Einzelnheiten verstattet sein, denjenigen Standpunkt der Beurtheilung hier an die Spitze zu stellen, der sich fast von selbst ergibt wenn man diese neueste so bedeutende Erscheinung als einen Nachfolger einer großen historischen Entwicklungsperiode und als ebenbürtige Macht neben demjenigen erscheint, was die übrigen Culturvölker Europa's für ihr staatliches Gesundheitswesen gethan haben.

Schwer vermeidlich ist es nun dabei allerdings, daß ein Organismus, der ja doch selbst auf seinem besonderen Gebiete zugleich der Ausdruck eines großen Entwicklungsprocesses ist, nicht den Character desjenigen besitze, das ihn selber erzeugt hat. Um so mehr, da hier uns doch zuletzt in neuer Gestalt die gesammte Eigenart der deutschen Staatenbildung an dem gegenwärtigen Recht und der zukünftigen Aufgabe ihres organischen Theiles uns entgegentritt.

Wir dürfen daher auf den letzten Ausgangspunkt unserer Auffassung zurückgreifen. Es wird sich bald zeigen, wie sehr derselbe für die richtige Beurtheilung auch des Gesundheitswesens im Deutschen Reiche entscheidend ist.

Deutschland ist derjenige Theil der germanischen Welt, in welchem die beiden großen Faktoren die überhaupt Character und Leben derselben bilden, in der Gestalt selbständiger Staatenbildungen sich Geltung verschaffen. Diese beiden Faktoren sind die Einheit des Volkes und die Selbständigkeit der Einzelnen innerhalb derselben. Während Frankreich diese Selbständigkeit in dem Principe der individuellen Gleichberechtigung findet, England neben der letzteren zum Träger der Selbständigkeit auch die Körper seines Selfgovernment hinstellt, Oesterreich sich in der ernsten Frage erschöpft, ob und wie weit eine solche Selbständigkeit auf der Grundlage der Nationalitäten noch mit der Idee und der Herrlichkeit des Staates in Harmonie gedacht werden kann, hat Deutschland jenem Princip der Selbständigkeit des Theiles auf Grundlage seiner historischen Entwicklung die staatliche Souveränetät seiner Reichsstaaten zum Grunde gelegt, und ist damit dasjenige Land geworden, in welchem der an sich so tief liegende und doch so leicht empfundene Unterschied zwischen Reich und Staat in einer Gestaltung zum Ausdruck gekommen ist, für welche die Weltgeschichte kein zweites Beispiel darbietet.

Nun kann uns an diesem Orte gewiß nichts ferner liegen, als eine Untersuchung über Natur und Begriff von Reich und Staat in ihrer Harmonie wie in ihren Gegensätzen. Allein das glauben wir wird nicht leicht ein Verständiger bestreiten, daß gerade darum, weil hier eine durchaus selbständige Eigenart in der Staatengestaltung uns entgegentritt, dieselbe auch keine fertige sein kann. Die Geschichte der

Welt, so alt sie ist, war immer auf Einem Punkte dasselbe; sie ist ein ewig arbeitender Gedanke. Jeder Zustand in ihr ist die Consequenz seiner Voraussetzungen, aber damit auch der Grund neuer Gestaltungen. Es wird deßhalb schwer sein denjenigen zu finden, der auch dieses deutsche Reich nicht als ein in der Entwicklung begriffenes betrachtete, und damit in dem was sich nun vorbereitet, nicht die Lösung für das suchen wird, was das Gegenwärtige immer als fraglich und zuweilen als unverständlich hinstellt.

Will man aber aus den allgemeinen Betrachtungen hier weiter gelangen, so weiß jeder Naturkundige, daß dies nur dann geschehen kann, wenn man das äußerlich Gegebene in seine inneren wirkenden Faktoren auflöst.

Nur daß man dabei sich der möglichsten Bestimmtheit und Klarheit befleißige. Denn nur dadurch ist es verstattet, allgemeine Betrachtungen einem ganz speziellen Gebiete zum Grunde zu legen.

Dabei gehen wir von einem bereits früher begründeten Satze aus. Es scheint wohl gewiß, daß wir in jedem staatlichen Körper die beiden Elemente der Verfassung und der Verwaltung scheiden müssen. Und da nun beide an sich selbständig sind, so sind sie auch beide fähig, in demselben staatlichen Ganzen eine selbständige verschiedene Entwicklung zu besitzen. Ja man wird uns kaum widersprechen wenn wir hinzufügen, daß ein wesentlicher Theil des Characters und der Kraft eines jeden Staats auf dem Verhältniß beruht, in welchem die Entwicklung der Verfassung desselben zu der seiner Verwaltung steht und umgekehrt.

Lassen wir nun die ganze frühere Geschichte des deutschen Reiches in all ihren tausend verschiedenen Gestaltungen zur Seite, und fassen wir das gegenwärtige Reich auf wie es als eine der größten Thatsachen der Geschichte vor uns steht, so glauben wir, daß der Character desselben gerade auf dem obigen Punkte ein ganz bestimmter ist. Das deutsche Reich hat eine treffliche, hoch ausgebildete *Verfassung*, aber bis jetzt hat es nur eine höchst unausgebildete, erst in einzelnen Gebieten zum Theil, in vielen Gebieten aber noch gar nicht vorhandene *Verwaltung*.

Es ist hier nicht der Ort, den inneren Widerspruch weiter zu entwickeln, der an sich in einem solchen Zustand liegt. Die Staatswissenschaft aller Zeiten dürfte sich darüber einig sein, daß das Unorganische das in einer solchen Thatsache liegt, nicht bloß an und für sich ein Uebelstand ist, sondern auch kein dauernder sein kann. Es ist allerdings von hohem Werthe, wenn bedeutende Arbeiten, wie die eines Laband, Rönne und zuletzt eines G. Meyer und anderer den gegebenen Augenblick in seiner momentanen Gestalt als das geltende öffentliche

Reichsrecht zu fixiren wissen; niemand besser als sie kann uns über das, was gegenwärtig hier vorhanden ist, belehren. Allein einen nicht geringeren, nur anders gearteten Werth hätte es, wenn diese Werke und das an sie sich anschließende Studium zugleich mit dem lebendigen Bewußtsein erfüllt und durchdrungen wären von der Aufgabe der Zukunft, die in einer Ordnung der Gegenwart liegt in welcher noch immer die Verfassung nicht zur Verwaltung werden kann, und es doch muß, soll anders aus dem Reich ein Staat werden.

Und das um so mehr, weil der Keim dieses Processes, welcher den Inhalt der nächsten Zeit zu bilden bestimmt ist, bereits in der Verfassung des deutschen Reiches selber richtig empfunden vorliegt. Es kann nicht unsere Aufgabe sein, das im Einzelnen hier zu entwickeln. Allein im allgemeinen ist das Staatsrecht des deutschen Reiches gegenwärtig nur das Staatsrecht seiner Gesetzgebung; es ist schon sehr unausgebildet für den dritten wesentlichen Theil aller Verfassung, das Verhältniß seiner gesetzgebenden zu seiner vollziehenden Gewalt; für das Verwaltungsrecht aber fehlt eigentlich fast alles. Wir wollen dabei nicht auf historische Momente im Einzelnen zurückgehen; aber für die vorurtheilsfreie Betrachtung desselben scheint es kaum zweifelhaft, daß der Grund davon eben in der ungelösten Frage lag und liegt, wie sich das Recht der Souveränitäten der Reichsstaaten zur vollziehenden Gewalt des Reiches gerade in ihrer praktischen Anwendung, der positiven Verwaltung zu verhalten habe.

Zu denjenigen Gebieten nun, in welchen gerade in dieser Beziehung das Princip vollkommen klar, das System vollkommen unklar blieb, gehört das Reichsgesundheitswesen.

Als das deutsche Reich seine Verfassung bekam, hatte dasselbe das richtige Verständniß für die organische Nothwendigkeit, in diese Verfassung zugleich die Verwaltung auch des Gesundheitswesens mit aufzunehmen; aber es fand dafür weder den richtigen Ausdruck noch auch das klare Bewußtsein für das, worauf gerade für Deutschland alles ankommen mußte. Man wird nicht erwarten, daß wir dies im Einzelnen verfolgen. Allein ein eigentlich juristischer Inhalt und Begriff war denn doch noch nicht damit zu verbinden, als es im A. 4 n. 15 „der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches" unter anderen auch die Maßregeln der Medicinal- und Veterinärpolizei übertrug. Es war unmöglich zu sagen, was man sich eigentlich dabei gedacht hatte; es war wohl eben so unthunlich, diese Frage neben anderen gleich schwer wiegenden gerade in Versailles endgültig zu lösen; man war hier wie in andern Dingen gezwungen, die künftige Ordnung der Wirkung jener gewaltigen Kräfte anheimzugeben, welche bereits so Großes geschaffen; und so legte

man mit Vertrauen die weitere Entwicklung auch dieses Punktes mit jenen wenigen Worten in den Schooß der künftigen staatlichen Entwicklung des Reiches.

Als aber nun dieses Reich mit seinen Hauptgrundlagen der Verfassung fertig war, und jetzt die einzelnen Aufgaben seiner Verwaltung successive herantraten, trat auch das Gesundheitswesen an die Seite aller Fragen, deren letzter Inhalt schließlich immer das Verhältniß der gegebenen Verfassung dieses Reiches zu der Stellung und dem Rechte der souveränen Reichsstaaten und ihrer Verwaltung war und noch lange sein wird.

Und auf diesem Punkte entwickelte sich nun in höchst bezeichnender Weise gerade im Reichsgesundheitswesen das, was den eigengearteten Charakter des gesammten Reichslebens des deutschen Volkes bildet und stets gebildet hat.

Alles Gesundheitswesen der Welt wird stets zwei Dinge enthalten, und wird dieselben, wenn auch unter den verschiedensten Verhältnissen, stets zuletzt dadurch zur vollen Entwicklung bringen, daß es in lebendiger Wechselwirkung das eine durch das andere gegenseitig erzeugt. Das erste derselben ist die Wissenschaft des Gesundheitswesens, das zweite ist seine praktische Verwaltung. Der Proceß jener gegenseitigen Entwicklung verläuft dann darin, daß zuerst, während die praktische Verwaltung zeitliche und örtliche Verordnungen erzeugt, die Wissenschaft durch die in ihr liegende Gewalt den Staat dahin bringt, dauernde und allgemeine Gesetze zu geben. Und wenn nun diese Gesetze da sind, dann tritt das zweite große Stadium ein. Dies Stadium hat die Frage zu lösen, in welcher Weise solche Gesetze nun gegenüber der Selbstherrlichkeit der Theile in ihrer Verwaltung durchgeführt werden können, um auch in der letzteren dieselbe Einheit und Gleichartigkeit herzustellen, welche in dem von der Gemeinschaft verfassungsmäßig aufgestellten Gesetze gefordert wird.

Wenn nun das unbestrittene Recht der selbstherrlichen Reichsglieder jede Auffassung, ein vollständiges Aufgehen der vollziehenden Gewalt der letzteren in die des Reiches für das Gesundheitswesen wie für andere Dinge ausschließt, so ist es klar, daß eigentlich nur ein Weg übrig bleibt, jene Einheit in der Executive herzustellen, ohne welche eine wirkliche Verwaltung überhaupt nicht denkbar ist.

Da nemlich jedes Gesetz, also auch jedes geltende Recht des Gesundheitswesens doch zuletzt auf der Ueberzeugung beruht, daß es das an sich Richtige enthalte, so mußte für das Leben eines höher stehenden Kulturvolkes, nachdem die formale Berechtigung zur Aufstellung einer selbständigen und einheitlichen Executive fehlte, dasjenige gesucht werden,

was durch die innere Berechtigung solcher Forderungen jedem einzelnen Staat zur vollziehenden Gewalt für das als richtig Erkannte innerhalb seiner eigenen Machtsphäre machen muß. Das ist die wissenschaftliche Erkenntniß und Nothwendigkeit jenes an sich Richtigen und zugleich Zweckmäßigen.

Und da nun, auch im Gesundheitswesen, das Reich den Reichsstaaten gegenüberstand, so ward es zur ersten Forderung der neuen Entwicklung für das Verhältniß beider Faktoren, daß das Reich sich ein eigenes Organ schaffe, welches wissenschaftlich das Nothwendige für das Gesundheitswesen erforschte und nachwies, damit die Reichsgewalt dies Nothwendige zum Gegenstand der verfassungsmäßigen Gesetzgebung mache, die einzelnen Staaten es aber innerhalb ihrer Gränzen mit der eigenen Executive vollziehen. Dieses Organ nun war das Kaiserlich Deutsche Gesundheitsamt, dessen Begründung und Entstehung eine ebenso kundige als vorurtheilsfreie Feder unten darlegen wird.

Das Kaiserlich Deutsche Gesundheitsamt ist daher ursprünglich und zuerst ein zur Stellung eines deutschen Reichsamtes erhobener wissenschaftlicher Körper mit amtlichem Berufe.

Es ist klar, daß zwischen diesem Kaiserlichen Amte und der höchsten Gesundheitsverwaltung in England gegenüber den Rechten des Selfgovernment eine naheliegende Analogie besteht. Aber über die bloße Analogie geht die Vergleichung doch nur noch auf einem Punkte hinaus, und wird zur vollen Gleichartigkeit beider. Die Geschichte des Public Health zeigt uns, daß England seit mehr als dreißig Jahren daran arbeitet, seinem staatlichen Organismus des Gesundheitswesens diejenige Stellung und dasjenige Recht gegenüber der Selbständigkeit seiner Selbstverwaltung zu geben, ohne welche ein wirklicher Erfolg für die neue Institution denn doch schließlich selbst dem praktischen und auf sein Selfgovernment so eifersüchtigen Engländer unmöglich erschien. Das deutsche Gesundheitsamt hat es mit dem Board of Public Health gemein, daß es vielleicht eben so lange an der Erreichung seiner naturgemäßen Stellung zu arbeiten haben wird. Denn daß die gegenwärtige seiner großen Aufgabe nicht genügt, scheint denn doch kaum zweifelhaft.

Nun kann unserer Arbeit nichts ferner liegen, als uns in allerlei Entwürfen über die neuen Ordnungen des alten Reiches zu ergehen. Aber so hoch dasselbe stehen mag, den allgemeinen Gesetzen der Entwicklung solcher, auf der berufsmäßigen Wissenschaft und ihrer Berechtigung gegründeten Institutionen kann es sich nicht entziehen.

Wir wagen es daher unbedenklich, eben diese Entwicklung der Zukunft aus den Anfängen der Gegenwart auf ihre natürlichen Grundlagen zurückzuführen. Und indem wir das thun, vollzieht sich hier, was

allgemeine Gültigkeit auch für ähnliche Dinge fordert. Wir aber betonen diese Dinge darum, weil wir gerade diesen Entwicklungsgang, in welchem die Wissenschaft sich zur Quelle des öffentlichen Rechts und seiner Institutionen zu machen die Kraft hat, für den eigentlichen und wahren Character der deutschen Rechtsbildung überhaupt halten. Und darum eben begrüßen wir im Namen der deutschen Wissenschaft und ihrer Zukunft doppelt das Kaiserlich Deutsche Gesundheitsamt.

Wir meinen nun daß, wie das gegenwärtige Stadium, so auch der künftige Entwicklungsgang desselben durch die Elemente seiner ganzen inneren Natur und formalen Anlage bedingt erscheint. Der Sache selbst fern stehend, dürfen wir uns unbedenklich erlauben, hier das zu bezeichnen was wir als solche naturgemäßen Entwicklungsstadien derselben ansehen möchten. Mögen die mit den Dingen Vertrauten dann entscheiden, ob das Wirkliche dem principiell Berechtigten entspricht oder nicht.

Wir meinen, dieses Gesundheitsamt stehe in der ersten Epoche seiner Entwicklung. Dieselbe kann nach der Natur seiner Aufgabe nur zwei Dinge enthalten. Das erste ist die Kenntniß der auf die Reichsgesundheit und Krankheit bezüglichen Thatsachen, die Reichsgesundheitsstatistik. Das Deutsche Gesundheitsamt hat diese Statistik als seine erste Aufgabe selber anerkannt. Allein wie es in der Natur dieses jungen Organismus lag, hat derselbe seine Aufgabe rein wissenschaftlich aufgefaßt. Das ist gut und wichtig, aber es ist nur ein erster Schritt, der fast werthlos ist, wenn ihm nicht der zweite folgt. Dieser zweite besteht darin, daß es zum centralen Organ der öffentlichen Vernehmungen werde, und selbständig Enqueten mit eigenen Fragebogen ins Leben rufe, durch die Einheit in der Fragestellung die Einheit in der Verschiedenheit der Antworten bedingend. Es ist damit das Aufstellen von öffentlichen Untersuchungs-Commissionen nichts weniger als ausgeschlossen; aber es ist nicht mehr dem Wesen eines Kaiserlichen Amtes entsprechend, wenn sie für das ganze Reich functionirend, neben dem ersteren stehen. Es scheint uns, das Kaiserliche Gesundheitsamt erkenne sich selber schon als das, was es in diesem Sinne sein muß, als ein dauernd und für das Ganze einheitlich organisirter Mittelpunkt für alle regelmäßige Statistik und alle unregelmäßigen Vernehmungen.

Das zweite große Element dieser ersten Epoche wird nun durch die eigentlich wissenschaftlichen Arbeiten innerhalb der Hygiene gebildet, wie sie uns in den „Mittheilungen" aus dem Kaiserlichen Gesundheitsamte, herausgegeben von Dr. Struck, Geh. Ober-Reg.-Rath, Director des K. Ges.-Amtes, erster Band (mit 14 lith. Tafeln) 1881, vorliegen. Diese Mittheilungen haben, abgesehen von ihrem wissenschaftlichen Werthe, eine specifische Bedeutung für die ganze Stellung des

Deutschen Gesundheitsamts, und es ist wohl schwer dieselbe besser zu bezeichnen, als der Herausgeber es in seinem Vorwort gethan. Sie schließen sich an die, von demselben schon 1878 im deutschen Reichstage mit ebensoviel Berechtigung als Nachdruck vertretene Ueberzeugung, daß das Deutsche Gesundheitsamt, mitten unter der wissenschaftlichen Arbeit der einzelnen Fachmänner stehend, nothwendig eines eigenen Laboratoriums bedürfe, um selbständige Urtheile auf selbständige Untersuchungen gründen zu können. Die „Mittheilungen" enthalten in ihren vierzehn Aufsätzen solche Untersuchungen von hohem Werthe. Für uns bedeutet diese Publikation zweierlei: erstlich, daß das Deutsche Gesundheitsamt die wahre Basis seiner Stellung, die strenge Wissenschaftlichkeit, vollkommen erkennt und zu vertreten weiß; zweitens aber ist in unseren Augen die Errichtung einer solchen Arbeitsstätte der Anfang für die Verwirklichung des englischen Gedankens auch im deutschen Reiche, daß jeder größere öffentliche Körper solche hygienische Laboratorien haben müsse. Möge dem Anfange bald die rasche Entwicklung folgen!

Mit Statistik und Laboratorium aber ist eigentlich schon der Anfang des zweiten Stadiums gegeben.

An die Kenntniß der hygienischen Thatsachen schließt sich nämlich auch hier als die Erkenntniß dessen, was die öffentliche Gewalt auf Grundlage derselben zu thun hat, das Gesetz. Es ist daher naturgemäß, daß aus der Reichsstatistik die Initiative zur Reichsgesetzgebung im deutschen Gesundheitswesen hervorgehe. Es ist gänzlich unthunlich, das erste zu wollen und dem zweiten seine Berechtigung zu versagen, denn der eigentliche Werth des ersten wird auch hier ewig in dem bestehen, was es für das zweite erzeugt. Allerdings aber handelt es sich für das deutsche Reich nicht darum, einfache Gesetze zu machen, wie in einem Einzelstaate; auch hier soll das deutsche Reichsgesetz das Gesetz der Gesetze sein. Um das sein zu können, genügt die Wissenschaft der Hygiene so wenig als ihre Statistik. Die materielle Grundlage dieser zweiten Arbeit muß vielmehr eine genaue, und zwar aus naheliegenden Gründen eine vergleichende Wissenschaft des positiven Gesundheitsrechtes der einzelnen deutschen Staaten werden. Und da nun solche Vergleichung ihren Werth verliert, wenn sie nicht das Verschiedene auf das Gleiche reduzirt, so wird das Gesundheitsamt sich, um das Object seiner Initiative zu fixiren, naturgemäß zum Mittelpunkt der Kenntniß und damit der Lehre des öffentlichen Gesundheitsamts und seiner wissenschaftlichen Entwicklung im ganzen deutschen Reiche machen, damit zugleich das Studium der Gesundheitsverwaltung neben dem der Hygiene zu einem immanenten und gleichartigen Theile der berufsmäßigen Bildung des ärztlichen Standes er-

hebend. Das ist das natürliche zweite Stadium in der Entwicklung des Gesundheitsamtes.

Wenn wir dies Stadium in wenig Worten zusammenfassen, so bedeutet dasselbe vermöge der Statistik und der Wissenschaft und des Experiments die — wenn auch nur indirecte — Initiative für die deutsche Gesundheitsgesetzgebung. Wir gehen davon aus, daß der große Unterschied zwischen Deutschland und den anderen Culturstaaten gerade darin ausgeprägt ist, daß während hier die Gesetzgebung aus den Trägern der höchsten Staatsverwaltung hervorgeht, die Einsetzung eines deutschen Gesundheitsamtes nur bedeuten kann, daß die Wissenschaft des Gesundheitswesens zur rechtbildenden Kraft für dasselbe, und hier, wo es wahrlich sehr noth thut, das wissenschaftliche Princip neben dem administrativen zur Geltung gebracht werde. Und was das heißt, mag man am besten ermessen, wenn man die, des ganzen ärztlichen Berufes geradezu unwürdige Auffassung der deutschen Gewerbe-Ordnung betrachtet. Wir behaupten, daß eine solche Gesetzgebung, welche den ärztlichen Beruf mit der Elle des gewerblichen Verdienstes mißt, das Manchesterthum für Leben und Gesundheit des Volkes, unter einem deutschen Gesundheitsamte nicht möglich gewesen wäre. Das Gesetz über die Nahrungsmittel, das den ersten Schritt auf der legislatorischen Bahn des deutschen Gesundheitsamtes bildet, und dessen Motive, wie es uns wenigstens scheint, alles umfassen was die Gesetzgebung von der Wissenschaft zu fordern hat, hat diese Bahn betreten. Es ist, denken wir, der Beginn größerer Dinge. Mehr als dreißig Jahre hat England gebraucht, um unter heftigsten Kämpfen von seiner ersten Public Health Act zu jetziger Medicinalverfassung zu gelangen. Dafür ist England das Muster für Europa geworden. Ohne ein Committee des Privy Council, ein Sanitary Departement werden wir nicht ihm nacheifern können. Und das deutsche Gesundheitsamt hat die Aufgabe dafür zu sorgen, daß es den Aufgaben der Gesetzgebung im deutschen Gesundheitswesen nicht an einem Organ fehle, damit in der Wissenschaft nicht die Forderung der Gesetzgebung, in der Gesetzgebung nicht die Forderung der Wissenschaft vor ihren Zielen still stehen.

Nur eine Gefahr sehen wir hier. Es ist die, daß man sich der Meinung hingebe, als sei eben das wissenschaftliche Element die eigentliche Aufgabe dieses Organes. Das deutsche Volk ist so geartet, daß es sich diese Wissenschaft selber zu schaffen weiß. Das, dessen es bedarf, ist eben die Kraft, welche aus der Wissenschaft heraus das practische, administrative, rechtbildende Leben erfaßt und in dasselbe muthig hineingreift. Und dabei muß wenigstens die Verwaltungslehre nicht müde werden sich und anderen zu sagen, daß Wissenschaft und Statistik nur

ihren halben Werth haben, wenn sie selbst bloß Gesetze schaffen und die geschaffenen vergleichen. Gerade im Gesundheitswesen beruht das Entscheidende auf der Ausführung des Gesetzes. Und wie es nun keinem Zweifel unterliegt, daß die Gesundheit mit ihren Gefahren wie die Krankheit mit ihrer Heilung allenthalben die gleichen sind, so kann auch das Gesundheitsamt schwerlich bei dem Resultate seiner Statistik und seines Gesundheitsrechts sich genügen, daß das was durch eine allgemeine Reichsgesetzgebung als seiner Natur nach als gleich anerkannt ist, in der Wirklichkeit der Vollziehung ungleich wird. Eine Gesundheit muß eine Verwaltung erzeugen, und diese Verwaltung muß wesentlich mit denselben Rechten ausgestattet sein, wie die englische. Damit das geschehe, muß sich diese Verwaltung zuerst über die Grundlage der Verwaltung in den Reichsstaaten einig sein, und wir sehen nicht wie es vermieden werden könnte, daß wenn aus den wissenschaftlichen Untersuchungen eigentliche Gesundheitsgesetze hervorgehen, wie das deutsche Impfgesetz und das Nahrungsmittelgesetz, nicht allmählig das unabweisbare Bedürfniß der Verwaltung Organisationsgesetze des deutschen Gesundheitswesens erzeugen sollte. Diese Organisationsgesetze für das gemeinschaftliche deutsche Gesundheitswesen werden dann allerdings nicht die formell administrative Einheit der deutschen Gesundheitsverwaltung in einem souverainen Organ bedeuten und erhalten, sondern vielmehr das was der Natur der deutschen Staatenbildung überhaupt entspricht, die Gleichheit in der Selbständigkeit dieser Gesundheitsverwaltung aller Reichsstaaten Deutschlands herstellen, wie diese in der großen Pharmacopoea Germanica gegenwärtig auf einem hochwichtigen Gebiete erreicht wird. Das aber wird sich da vorbereiten, wo der gegebene Zustand der positiv vorhandenen Gesundheitsverwaltung mit jenem Ernste dargelegt wird, der die Gewißheit des Erfolges verbürgt. Ob das von Werth und ob es nothwendig ist, mögen sich diejenigen sagen, welche diesen — uns für ganze und wahrlich nicht kleine Gebiete Deutschlands unbekannten — Zuständen näher stehen. Wir haben hier keine Kritik zu üben. Aber wir meinen, daß sich dann dasjenige fast von selber bilden wird was wir hoffen, daß das Reichs-Gesundheitsamt zwar nicht die vollziehende Gewalt für die deutsche Gesundheitsgesetzgebung selber besitzen, wohl aber der Wächter der Gleichartigkeit in der wirklichen Gesundheitspflege des deutschen Volkes sein wird.

Wie und wann sich dies alles vollziehen wird, das wissen wir nicht. Speculationen darüber anzustellen ist nicht unsere Sache. Aber eines dürfen wir sagen: Es kann sich nicht allein vollziehen. So wichtig auch das Gesundheitswesen ist, es ist doch nur ein Theil der Verwaltung. Erst da wo diese sich von der Gesetzgebung und Regierung des deutschen

Reiches mit vollem Bewußtsein ablöst, wird auch das Kaiserlich Deutsche Gesundheitsamt seine volle Entwicklung erlangen.

Diesem Blicke in eine hoffentlich nicht allzuferne Zukunft lassen wir nun als Schlußstein unserer Arbeit die Geschichte der bisherigen Entwicklung des deutschen Gesundheitsamtes folgen.

II.

I. Entstehungsgeschichte des Gesundheitsamtes.

Die Gründe, welche zu der Errichtung eines Gesundheitsamtes in Deutschland geführt haben, sind mannigfacher Art. Unter denen allgemeinerer Natur ist vor allen der großen Bewegung auf sanitärem Gebiete zu gedenken, welche in Folge der verheerenden Cholera-Epidemien in den dreißiger Jahren dieses Jahrhunderts von England aus sich allmählig auf alle übrigen civilisirten Staaten fortgepflanzt und in der Behandlung der vielseitigen und theils complicirten Fragen der öffentlichen und privaten Gesundheitspflege gründlichen Wandel geschaffen hat.

Man war zu der Erkenntniß gelangt, daß die bisherigen Mittel und Einrichtungen nicht entfernt im Stande seien, den mörderischen Volkskrankheiten, welche nicht einen einzelnen District, ein einzelnes Land, sondern die ganze Welt bedrohen, mit Erfolg entgegenzutreten, daß keine noch so energische Anwendung der zu Gebote stehenden Hülfskräfte vor ihnen Schutz gewähren könne, sondern daß alles darauf ankomme, durch eingehende und unausgesetzte Arbeiten auf sämmtlichen Zweigen des öffentlichen Gesundheitswesens von Grund aus zu reformiren. Wenn auch die Aufgaben dieser Art vom Staate als solchem nicht allein, ja vielleicht nur zu einem kleinen Theile übernommen werden können, indem die Hauptthätigkeit ohne Zweifel den Gemeinden zufällt, so muß er doch in jedem Augenblicke befähigt sein, die ordnende Directive und, so oft erforderlich, den belebenden Impuls von sich ausgehen zu lassen. Zu diesem Zwecke aber wurde es unabweislich, der alten Staatsmaschine ein neues Rad einzufügen: Die Gesundheitsbehörden, vor allem ein an der obersten Spitze stehendes Central-Gesundheitsamt.

Dieses Moment, welches in England bereits 1848 das General Board of Health ins Leben gerufen, neuerdings im Jahre 1879 zur Errichtung des National Board of Health in den Vereinigten Staaten

von Nordamerika, der eidgenössischen Sanitätscommission in der Schweiz den Anstoß gegeben hat, dieses war es auch, welchem bei der Begründung des deutschen Gesundheitsamtes ein sehr bedeutsamer Einfluß zuzuschreiben ist.

Natürlich hatte es bei der Sorge um Abwendung der gemeingefährlichen Krankheiten allein nicht sein Bewenden, es vergesellschafteten sich damit, um nur einige Beispiele anzuführen, besonders die Klagen über die Verunreinigung der Flußläufe und über die immer mehr überhandnehmende Verfälschung der Nahrungs- und Genußmittel. Alle diese Dinge und viele andere noch waren zu brennenden Tagesfragen geworden, und hatten bereits zu der Bildung zahlreicher, zum Theil umfangreicher Vereine für öffentliche Gesundheitspflege, zu einer stetig wachsenden Literatur einzelner und periodischer Arbeiten auf dem Gebiete der Hygiene geführt: jetzt galt es, die öffentliche Gesundheitspflege von Reichswegen zu organisiren, und die Handhabe hierzu bot der Art. 4, Ziffer 15 der Reichsverfassung, welcher die Maßregeln der Medicinal- und Veterinärpolizei der Beaufsichtigung Seitens des Reiches und der Gesetzgebung desselben unterstellt.

Wenn gleich im engsten Zusammenhange hiermit stehend verdient in der Reihe der weiteren Gründe, welche auf die fragliche Institution hinwirkten, doch eine besondere Erwähnung die Medicinalstatistik, über deren hervorragenden Werth als Grundlage für die Erforschung der gesundheitlichen Schädlichkeitsmomente und demnach auch für die erfolgreiche Abstellung derselben wohl eine allseitige Uebereinstimmung herrscht. Die Nothwendigkeit, der im Großen so lange vernachlässigten und nur mit privaten Mitteln unterhaltenen Medicinalstatistik endlich die ihr gebührende fachgemäße und ununterbrochene Pflege angedeihen zu lassen, hatte sich längst in allen betheiligten Kreisen Bahn gebrochen.

Ein ferneres Motiv vermeinte man in der durch die Gewerbeordnung vom Jahre 1869 veränderten Stellung der Aerzte zu erblicken. Der Staat habe, folgerte man, indem er die Aerzte bis dahin als mittelbare Staatsdiener betrachtete, durch ihre Ausbildung zugleich mit für die öffentliche Gesundheitspflege Sorge getragen, während er sich jetzt von ihnen gleichsam losgesagt und dadurch seines Rechtes auf ihre Mitwirkung in sanitären Angelegenheiten von allgemeinem Interesse begeben hätte. Zudem sei die Stellung der ärztlichen Staatsbeamten vollkommen unhaltbar geworden, denn bei der zwingenden Nothwendigkeit, neben den amtlichen Functionen ärztliche Praxis zu treiben, wären sie, die vom Staate bestellten Sachverständigen, gezwungen, mit jedem beliebigen Pfuscher und Quacksalber in Concurrenz zu treten.

Diese Gründe waren es im Wesentlichen, welche die 1870 beim

Bundestag und Reichstag des Norddeutschen Bundes eingereichten und im folgenden Jahre bei den entsprechenden Instanzen des geeinigten Deutschlands wiederholten Petitionen motivirten. Die eine derselben, mit mehreren tausend Unterschriften von Aerzten, Technikern, Bürgermeistern u. s. w. bedeckt, ging von den Herren Richter, Spieß, Varrentrapp und Genossen aus und war, von dem niederrheinischen Verein für öffentliche Gesundheitspflege in einer besonderen Denkschrift unterstützt, im Jahre 1871 von der hygienischen Section der 44. Versammlung deutscher Naturforscher und Aerzte adoptirt worden, die andere gehörte dem ärztlichen Leipziger Zweigvereine an. In dem Hauptziele, nämlich eine Verwaltungs-Organisation der öffentlichen Gesundheitspflege im Deutschen Reiche anzubahnen, waren sich beide einig, nicht so hinsichtlich der Art der Organisation und der Mittel, dieselbe auszuführen. Zwar schlugen beide zum Zwecke der Vorarbeiten für die Realisirung ihrer Wünsche die Berufung einer mit dem Rechte der Cooptation ausgestatteten Commission von Sachverständigen vor, allein schon über den Begriff „Sachverständige" waren sie getheilter Ansicht. Denn während der erstgenannten Petition Aerzte, Techniker und Verwaltungsbeamte als solche galten, wollte die andere darunter nur Aerzte verstehen, weil nur diese allein sich mit Aufsuchung und Verhütung von Krankheitsursachen beschäftigen. Noch wichtiger ist die weitere Differenz, daß nach den Herren Richter, Spieß u. s. w. das Reich selbst die Verwaltung der öffentlichen Gesundheitspflege übernehmen soll, wogegen der Leipziger Zweigverein den Wunsch geltend macht, daß die eigentliche Medicinalverwaltung, welche ein untrennbarer Theil der Verwaltung überhaupt sei, als innere Angelegenheit den Bundesstaaten belassen bleibe, und daß die neu zu gründende Centralbehörde die allgemeine medicinische Statistik regulire, beziehentlich allgemein sanitätliche Maßnahmen in Hinsicht auf Entstehung und Verbreitung von Krankheiten anrege. Von den nämlichen Gesichtspunkten aus macht der Leipziger Verein gegen die von der anderen Petition geforderten Local-Gesundheitsausschüsse, welche aus Gemeindebeamten und Bürgern, Aerzten und Technikern zusammengesetzt sein sollen, sowie gegen die öffentlichen Gesundheitsbeamten mit Verwaltungsbefugnissen seine Bedenken geltend.

Außer diesen beiden Petitionen wurde etwa zu derselben Zeit eine dritte von Dr. Zülzer und Genossen dem Reichstage überreicht, welche sich indessen auf die Forderung einer statistischen Centralstelle beschränkte.

An Gegnern fehlte es, wie man alsbald gewahr werden konnte, den Bestrebungen dieser Petitionen, zumal der beiden ersteren, wahrlich nicht; trotzdem wurden sie sowohl 1870, wie 1871 auf Antrag der Petitions-Commission dem Kanzler zur Berücksichtigung mit dem Er-

suchen überwiesen, einen Gesetzentwurf über die Verwaltungs-Organisation der öffentlichen Gesundheitspflege im Norddeutschen Bunde, beziehungsweise im Deutschen Reiche vorzulegen. Inzwischen war ein von der königl. preuß. wissenschaftlichen Deputation für das Medicinalwesen erfordertes Gutachten[1] eingegangen, welches schon lange mit Interesse erwartet war, aber bei seiner im Wesentlichen ablehnenden Haltung keinen nennenswerthen Einfluß auf die Gestaltung der Dinge gehabt hat.

Der Reichskanzler brachte der Sache im Gegentheil seine lebhafte Sympathie entgegen und trat ihr schon am 9. April 1872 in einer Darlegung an den Bundesrath[2] näher. Wenn er es freilich auch für unthunlich hält, dem Reiche selbst die Verwaltung der öffentlichen Gesundheitspflege zu übertragen, weil dies leicht zu Competenzconflicten der Reichs- und der Landesbehörden führen würde, ja auch nur durch Reichsgesetz eine gemeinsame Verwaltungs-Organisation der öffentlichen Gesundheitspflege anzuordnen, so erscheint ihm doch auf Grund der Verfassung eine angemessene Einwirkung des Reiches auf die öffentliche Gesundheitspflege geradezu geboten. Zu diesem Zwecke schlägt er vor, eine Centralbehörde zu errichten, deren Aufgabe es sein würde, das Reich in der Ausübung der ihm zugewiesenen Aufsicht über die medicinal- und veterinär-polizeilichen Angelegenheiten zu unterstützen, von den hierfür in den einzelnen Bundesstaaten bestehenden Einrichtungen Kenntniß zu nehmen, die vom Reich ausgehende Gesetzgebung vorzubereiten, die Wirkungen der im Interesse der öffentlichen Gesundheitspflege ergriffenen Maßnahmen zu beachten, in geeigneten Fällen den Staats- und Gemeindebehörden Auskunft zu ertheilen, die Entwicklung der Medicinalgesetzgebung in außerdeutschen Ländern zu verfolgen und die Herstellung einer genügenden medicinischen Statistik für Deutschland zu organisiren. Die Behörde würde aus drei ständigen Beamten — zwei Aerzten, bezüglich einem Arzte und einem Statistiker, und einem Verwaltungsbeamten — zu bilden, und durch eine Reihe außerordentlicher Mitglieder, bestehend aus Gemeindebeamten, Professoren der Medicin, Medicinalbeamten und Technikern der Chemie und des Baufaches, zu unterstützen sein.

Wiewohl diese Vorschläge sich unleugbar auf das bescheidenste Maß beschränkten und besonders hinter den in der Petition der Herren Richter, Spieß u. s. w. gestellten Forderungen weit zurückblieben, zeigte sich doch alsbald, daß sie einer unbedingten Annahme keineswegs

[1] S. Vierteljahrsschr. für gerichtl. Medicin N. F. Bd. 17, S. 82.

[2] S. Drucksachen des Bundesraths 1872, Nr. 40.

sicher waren. In der That läßt sich nicht verkennen, daß die Angelegenheit eine äußerst delicate ist und daher durch ein allzu energisches Vorgehen ernstlich Gefahr gelaufen wäre, ganz Schiffbruch zu leiden.

Das Gesundheitswesen ist kein für sich abgeschlossenes Gebiet, etwa wie das Schul- oder Kirchenwesen, es greift in sämmtliche Zweige des öffentlichen und privaten Lebens bis zur vollkommenen Verquickung mit denselben ein. Bei jeder Maßregel entsteht daher die Frage, darf hier die Macht des Staates durch die höhere des Reiches beeinträchtigt werden, ist dies nothwendig, ja ist es nur nützlich? So sicher sich dieselbe in einigen Fällen, wie bei der Abwehr der Seuchen, bejahen läßt, so zweifelhaft resp. zu verneinen ist sie in vielen anderen, z. B. jedesmal dann, wenn die Verhältnisse allein oder wesentlich unter dem Einflusse localer Bedingungen stehen. Dazu kommt die Nothwendigkeit, in Privatrechte einzugreifen, deren Gränze noch ganz und gar nicht festgesetzt ist, oder sich überhaupt so leicht festsetzen läßt. Hieraus resultirt die Schwierigkeit, ja Unmöglichkeit, einer solchen Centralbehörde eine feste Begränzung zu geben, viel muß dem discretionären Ermessen derselben überlassen bleiben; daraus ergeben sich aber weiterhin unvermeidbar die Befürchtungen der Einzelstaaten vor allzugroßen resp. unnöthigen Eingriffen in ihre eigenen Befugnisse. Wie sich aus diesen Gründen erwarten ließ, wollten daher viele Mitglieder des Bundesraths von einer ständigen Centralbehörde überhaupt nichts wissen, zumal die Statistik, welche einen Hauptwerth beanspruche und allerdings eine fortlaufende Thätigkeit erfordere, dem bereits bestehenden statistischen Amte überwiesen werden könne.

Allein die Bewegung war einmal eine zu gewaltige und drängende geworden, sie war schon zu sehr in Fluß gekommen, als daß sie sich so leichten Kaufs hätte niederschlagen lassen. Man wollte mehr, als bloße Statistik, die ja doch erst nach Decennien Resultate von solcher Sicherheit zeitigen konnte, um daraufhin mit Maßregeln vorzugehen, man wollte, schon ehe dies zu erreichen war, endlich einmal zu einer positiven Gesundheits-Gesetzgebung gelangen, zumal man diese von der Mehrzahl der Einzelstaaten bisher vergeblich erwartet hatte. Der Bundesrath erwies sich denn auch trotz aller Opposition als lebenskräftig genug um diese durch den Geist der Zeit berechtigte Bewegung zu würdigen. Eine vermittelnde Anschauung kam zum Durchbruch, und es wurde am 30. Juni 1873 der Beschluß gefaßt:[1]

A. sich damit einverstanden zu erklären, daß

[1] Drucksachen des Bundesraths 1873, Nr. 115.

1) zur Wahrnehmung der gemeinsamen Interessen der Bundesstaaten des deutschen Reichs auf dem Gebiete der Medicinal- und Veterinärpolizei nach Maßgabe des Art. 4, Ziffer 15 der Reichsverfassung ein dem Bundeskanzleramte unmittelbar untergeordnetes Organ mit lediglich berathendem Character errichtet werde, dabei jedoch
2) für die Vorberathung besonders wichtiger Maßregeln die Einberufung von Sachverständigen aus den einzelnen Bundesstaaten vorbehalten bleibe;

B. zur Vorbereitung einer medicinischen Statistik schon jetzt die Bundesregierungen zu einer Aeußerung darüber zu veranlassen:
1) welche Einrichtungen behufs Herstellung einer medicinischen Statistik in ihrem Gebiete bestehen?
2) in welchem Umfange eine medicinische Statistik, die das gemeinsame Interesse der Bundesstaaten vor Augen habe, anzustreben sei?
3) inwieweit von den einzelnen Bundesregierungen zur Beschaffung des Materials für eine solche Statistik mitgewirkt werden könne?

Man sieht, die Frage wurde hierdurch einer getheilten Behandlung unterworfen, die insofern erwünscht sein konnte, als man wenigstens ihrer Lösung näher trat, andererseits aber um deshalb Befürchtungen hervorzurufen geeignet war, weil die Gründung des Gesundheitsamtes dadurch indirect vertagt wurde und möglicherweise nach Erledigung der auf die Statistik gerichteten Forderungen eventuell mit Errichtung einer statistischen Centralstelle im Sinne der Zülzer'schen Petition stillschweigend oder als nicht mehr bringlich überhaupt ad acta gelegt werden konnte.

Zunächst wurden nun die Bundesregierungen über die genannten Fragen gehört, ihre Antworten zusammengestellt und im Bundesrath dahin resumirt, [1] daß es rathsam sei, das in Angriff zu nehmende Gebiet der medicinischen Statistik zuvörderst wesentlich einzuschränken. In erster Linie, heißt es, wird die Herstellung einer Mortalitätsstatistik auf Grundlage gleichmäßiger, möglichst vollständiger, namentlich die Todesursachen enthaltender Todtenscheine, und unter möglichster Berücksichtigung der epidemischen und beziehungsweise endemischen Krankheiten empfohlen. Von einigen Seiten ist auch die Anbahnung einer Morbiditätsstatistik, ferner einer ätiologischen Statistik — beides jedoch innerhalb engster Gränzen — in Anregung gebracht. Auf Grund dieses

[1] Protocolle der Session 1874, § 69.

Resultates beschloß man, [1] zur Vorbereitung der Organisation einer Medicinalstatistik für das deutsche Reich eine aus Angehörigen verschiedener Bundesstaaten bestehende Commission von sieben Sachverständigen (Aerzten, Statistikern und Verwaltungsbeamten), welche auf Vorschlag des Ausschusses für Handel und Verkehr vom Bundesrathe gewählt würden, zu bilden mit der Aufgabe, sich unter Rücksichtnahme auf die Aeußerungen der Bundesregierungen über den zunächst zu erstrebenden Umfang und die Ausführungsmodalitäten einer Medicinalstatistik für das deutsche Reich unter Beifügung der erforderlichen Formulare gutachtlich zu äußern.

Die Commission, deren Vorsitz der Präsident der preußischen Seehandlung, Bitter, führte, trat am 1. October 1874 in Berlin zusammen und erledigte ihre Aufgabe in zehn Sitzungen. Die Protocolle der unter lebhafter Betheiligung der Mitglieder geführten Verhandlungen, sowie der im November erstattete ausführliche Bericht der Commission finden sich bei den Drucksachen des Bundesraths. Auf der Basis dieses Berichts stellte der Ausschuß für Handel und Verkehr seine Anträge, welchen der Bundesrath mit großer Majorität die Zustimmung ertheilte. [2] Hiernach sollten zunächst die statistischen Aufnahmen in Bezug auf das Heilpersonal einschließlich der wissenschaftlichen ärztlichen Vereine, das pharmaceutische Personal einschließlich der wissenschaftlichen pharmaceutischen Vereine, und die pharmaceutischen Anstalten, endlich die Heilanstalten zur Ausführung kommen. Ferner sind alljährlich über die Morbidität in den allgemeinen Krankenhäusern u. s. w. Aufnahmen zu veranstalten. Eine weitere Ausdehnung der Morbiditäts-, sowie die Inangriffnahme der Mortalitätsstatistik glaubte man von dem Erlaß eines Gesetzes über die Anzeigepflicht bei ansteckenden und gemeingefährlichen Krankheiten, sowie eines solchen über die Einführung einer obligatorischen Leichenschau abhängig machen zu müssen.

Nach den Anträgen des Ausschusses für Handel und Verkehr wurde zwar die Bearbeitung des in den Einzelnstaaten gesammelten Materials zur Ausführung der geplanten Statistik dem Kaiserlichen statistischen Amte zugewiesen, natürlich da ein anderes Organ hierfür nicht existirte. Allein die Besorgniß, man möchte nach der Regelung der Medicinalstatistik von einem weiteren Ausbau des öffentlichen Gesundheitswesens vorläufig absehen, erwies sich glücklicherweise als eine irrige; im Gegentheil die Idee einer Central-Gesundheitsbehörde war, wie die Folge lehrte, durch die genannten Verhandlungen um eine gehörige Etappe

[1] Protocolle der Session 1874, § 204.

[2] Protocolle der Session 1875, § 377.

vorwärts gekommen. Aber die Aufmerksamkeit der sich für die Sache interessirenden Kreise begann auch nicht zu erschlaffen, sondern regte sich bei jeder passenden Gelegenheit, um endlich dem erwünschten Ziele näher zu kommen. Die Berathung des Impfgesetzes bot eine solche passende Gelegenheit, insofern es als nothwendig erachtet wurde, die Oberaufsicht über das Impfwesen wirksam und einheitlich zu handhaben. Mit Rücksicht hierauf wurde in der Sitzung vom 14. März 1874 [1] an den Reichskanzler das Ersuchen gestellt, die Errichtung eines Gesundheitsamtes für das deutsche Reich thunlichst zu beschleunigen.

Noch von einer andern Seite her wurde, wenn auch in beschränktem und theilweise anderem Sinne, eine neue Anregung gegeben. Der deutsche Veterinärrath nämlich, eine aus den Delegirten der thierärztlichen Vereine des deutschen Reichs bestehende freie Vereinigung, welche den Zweck hat, das gesammte Veterinärwesen zu heben und zu fördern, faßte in seiner Sitzung vom 14. April 1874 [2] eine Resolution betreffend die Errichtung eines Reichs-Veterinäramtes als einer selbständigen Abtheilung des projectirten Reichs-Gesundheitsamtes, und beauftragte seinen ständigen Ausschuß, diese Resolution in einer motivirten Eingabe zur Kenntniß des Reichskanzlers zu bringen.

Endlich im Reichshaushalts-Etat für das Jahr 1876 erschien denn auch die lang ersehnte Position für ein Gesundheitsamt, freilich in einer Höhe und mit einer Motivirung, welche die Stellung desselben ganz anders gestalten mußte, als sie ursprünglich gewünscht und auch vom Reichskanzler in seiner Aeußerung an den Bundesrath beabsichtigt war. Entschädigen konnte dafür nur die Thatsache der Existenz des Amtes, und diese wurde durch die Annahme seines Budgets am 28. November 1875 eine unumstößliche.

Die Gefühle, welche die Freunde des Amtes bei dem Entwurfe nothwendig beschleichen mußte, drückte der Abgeordnete Löwe bei der zweiten Berathung treffend in den Worten aus: Es ist dem Amte schon so große Arbeit angewiesen, daß man wohl fragen kann, „wie sind denn die wenigen Beamten, die dort arbeiten sollen, im Stande, das zu bewältigen?“ .... Das Amt soll haben einen Verwaltungsbeamten und zwei Aerzte, und wenn einer davon dem Statistiker zu Hülfe geht, um wenigstens die Angaben, die gemacht wurden, sichten und verwerthen zu können, so bleibt ein medicinisches Mitglied für den ganzen Rest, soweit es Specialkenntnisse erfordert. Wenn wir heute mit dieser Bestimmung,

[1] Stenographische Berichte des Reichstags 1874, S. 359.

[2] S. den amtl. Bericht über die erste Versammlung des deutschen Veterinärraths.

wie sie jetzt so vorliegt, abschließen wollten, so würde ich sagen mit dem Herrn Abgeordneten von Schorlemer-Alst: „Lieber gar nichts anfangen! Da ich es aber als einen Anfang betrachte, so glaube ich, daß wir auch damit anfangen sollten.“

II. Organisation des Gesundheitsamtes bei seiner Begründung.

Laut einer dem Etat des Gesundheitsamtes beigegebenen Denkschrift soll dasselbe dem Reichskanzleramte unmittelbar untergeordnet sein und einen lediglich berathenden Character haben. Es ist also von einer administrativen Thätigkeit jedweder Art vollkommen abgesehen und dadurch den S. 8 berührten Schwierigkeiten, welche sich aus der eigenthümlich verzweigten Natur des Gesundheitswesens in logischer Folge ergaben, thunlichst Rechnung getragen worden. Dem Amte selbst wurde dadurch seine Stellung außerordentlich vereinfacht und erleichtert. Sein Verkehr beschränkt sich im Wesentlichen auf das ihm vorgesetzte Reichskanzleramt, jetzige Reichsamt des Innern: also keine Conflicte und Reibereien weder mit den Behörden des Reiches oder der Einzelstaaten, noch mit dem Publicum, keine Beeinträchtigung der staatlichen Souveränität, keine Eingriffe in private Rechte, auch keine Belästigungen des Publicums; schon die Möglichkeit zu alle diesem war durch die Art seiner Organisation ausgeschlossen. [1]

[1] Leider aber ließen sich nicht in gleicher Weise die Belästigungen des Gesundheitsamtes seitens des Publicums ausschließen. Es ist eine gewiß interessante und der Erwähnung werthe Erscheinung, welche für zukünftige analoge Institutionen vielleicht zu berücksichtigen wäre, daß gerade aus dieser Beschränkung dem jungen Amte zahllose Angriffe und Unannehmlichkeiten erwuchsen. Das Publicum, und zwar nicht bloß das ferner stehende, sondern recht häufig auch dasjenige, welches mit den Verhältnissen hätte vertraut sein können und sollen, ging nach der Errichtung des Amtes über die ihm wirklich zustehenden Aufgaben und Befugnisse einfach zur Tagesordnung über, und forderte ohne Weiteres alles das von ihm, was jedesmal seinen eigenen Bedürfnissen entsprach, dabei aber zuweilen so weit ging, daß es dem Wirkungskreise des Amtes kaum nach den Wünschen seiner begeistertsten Anhänger hätte überwiesen werden können. Man verlangte nicht nur Gutachten über hygienische Fragen der mannigfachsten Art — man sandte zu diesem Zwecke oft von weit her Proben angeblich schlechten Trinkwassers, verdorbener Nahrungs- und Genußmittel, mit giftigen Farben angestrichene Vogelbauer, mikroskopische Präparate von verdächtigem Fleische, Wein u. s. w. — man verlangte auch gleichzeitig Confiscation der angeblich gesundheitsschädlichen Lebensmittel, Schließung der Brunnen, Bestrafung der Schuldigen: kurz man glaubte es mit Fug und Recht an Stelle von Polizei und Gerichten, ja in ein-

Die Denkschrift läßt sich über die Art der Stellung des Amtes näher aus, indem sie sagt: „Seine Aufgabe wird sein, das Reichskanzleramt sowohl in der Ausübung des ihm verfassungsmäßig zustehenden Aufsichtsrechts über die Ausführung der in den Kreis der Medicinal- und Veterinärpolizei fallenden Maßregeln, als auch in der Vorbereitung der weiter auf diesem Gebiete in Aussicht zu nehmenden Gesetzgebung zu unterstützen." Wenn auch diese Unterstützung, gleichviel ob sie auf geschehene Anfragen oder aus eigener Initiative erfolgt, immer nur eine consultative sein kann, so ist damit doch schon ein genügend umfassendes Arbeitsfeld gegeben, wenn man erwägt, daß die Vorbedingung dazu, die vollständige und sichere Beherrschung der umfangreichen Gebiete der Medicin und Naturwissenschaften mit ihren immer neuen Fortschritten und Errungenschaften, allein einen beträchtlichen Aufwand an Zeit voraussetzt.

Wie die Denkschrift weiter hervorhebt, „muß das Amt zur Erfüllung seiner Pflichten darauf bedacht sein, von den in den einzelnen Bundesstaaten bestehenden einschlägigen Einrichtungen Kenntniß zu nehmen, die Wirkungen der im Interesse der öffentlichen Gesundheitspflege ergriffenen Maßnahmen zu beobachten und in geeigneten Fällen den Staats- und Gemeindebehörden Auskunft zu ertheilen, auch die Entwicklung der Medicinal-Gesetzgebung in außerdeutschen Ländern zu verfolgen, sowie eine genügende medicinische Statistik für Deutschland herzustellen."

Das sind die Aufgaben dieser Behörde, welcher dadurch eine wenigstens einigermaßen feste Begränzung gegeben wurde.

Das Amt ist eine ständige Behörde, hat seinen Sitz in Berlin und besteht nach seiner ursprünglichen Einrichtung aus drei technischen Mitgliedern.[1] Von der früheren Absicht, einen Verwaltungsbeamten beizugeben, hat man auf Wunsch des Reichstags Abstand genommen, da das Amt absolut nichts zu verwalten habe. Ueber die genannte Zahl glaubte man zunächst schon deshalb nicht hinausgehen zu sollen, weil

zelnen Fällen selbst gegen deren Entscheidungen als gesetzliche Instanz anrufen zu dürfen. In dem selbstverständlichen Falle der Weigerung zeigte man sich über den „Mangel an gutem Willen oder die Lässigkeit des Gesundheitsamtes" höchst indignirt, nahm auch keinen Anstand, seinem Unwillen öffentlich und privatim oft sehr entschiedenen Ausdruck zu verleihen, die Phrase „wozu ist denn das Reichs-Gesundheitsamt da" wurde geradezu stereotyp. Man legte eben dem Amte zur Last, was nur Pflichterfüllung desselben war.

[1] Dieselben sind: Der Director Geh. Ober-Reg.-R. Dr. Struck, Geh. Reg.-R. Dr. Finkelnburg und Reg.- u. Geh. Medic.-Rath Dr. Roloff, Director der Berliner Thierarzneischule.

für die Vorbereitung besonders wichtiger Maßregeln der Medicinal- und Veterinärpolizei die zeitweise Einberufung von Sachverständigen aus den einzelnen Bundesstaaten in Aussicht genommen war. Die Rang- und Besoldungsverhältnisse des Directors, der Mitglieder und der Subalternbeamten entsprechen denjenigen der anderen nicht centralen Reichsbehörden, wie des statistischen Amtes und der Normal-Aichungs-commission.

Der Etat für 1876 beläuft sich auf 48,440 Mk., wovon 20,000 Mk. für den Director und die beiden Mitglieder, 8880 Mk. für die übrigen Beamten gerechnet sind.

Denkschrift

betreffend den Etat des Gesundheitsamtes auf das Jahr 1876.

Durch die Beschlüsse des Reichstags vom 6. April 1870 und 27. November 1871 (stenogr. Ber. 1870, II. S. 687; 1871, II. S. 547) sind dem Reichskanzler mehrere, die öffentliche Gesundheitspflege betreffende Petitionen theils zur Kenntnißnahme und eventuellen weiteren Veranlassung, theils zur Berücksichtigung und mit dem Ersuchen überwiesen worden, auf Grund des Artikels 4 Nr. 15 der Reichsverfassung dem Reichstag einen Gesetzentwurf, betreffend die Verwaltungsorganisation der öffentlichen Gesundheitspflege im deutschen Reich vorzulegen. Gleicherweise führte die Berathung des Impfgesetzes zu dem Ersuchen an den Reichskanzler, mit Rücksicht auf die durch dieses Gesetz begründete Nothwendigkeit, die Oberaufsicht über das Impfwesen wirksam und einheitlich zu handhaben, die Errichtung eines Gesundheitsamtes für das deutsche Reich thunlichst zu beschleunigen. (Reichstagssitzung vom 14. März 1874, stenogr. Ber. S. 359.)

Zur Ausführung des letzteren Beschlusses soll der vorliegende Etat die Mittel bereit stellen. Von der weiter angeregten Herbeiführung einer reichsgesetzlichen Regelung der Verwaltung der öffentlichen Gesundheitspflege ist dagegen abgesehen worden.

Die öffentliche Gesundheitspflege berührt fast alle Zweige der staatlichen Verwaltung; die Errichtung besonderer Verwaltungsorgane von Seiten des Reichs würde daher leicht zu Competenzconflicten der Reichs- und der Landesbehörden führen, deren Befugnisse schwer gegeneinander abzugränzen sind. Allerdings setzt der Erlaß reichsgesetzlicher Normen über die Verwaltungsorganisation der öffentlichen Gesundheitspflege in den Bundesstaaten nicht nothwendig voraus, daß das Reich selbst die Verwaltung übernehme. Allein auch in dieser Beschränkung würden dem Einschreiten der Reichsgesetzgebung gewichtige Bedenken entgegen-

gaben und Ziele, die sich dasselbe gestellt hat, und über die Wege, auf denen es sie zu erreichen hofft, vorzulegen, welchem Wunsche es am 6. Februar 1878 nachkam.

Allmählig häuften sich die Arbeiten derart, namentlich gewannen sie durch die unerwartet eingetretene Thätigkeitsrichtung im Bereiche der practischen Hygiene so an Terrain, und erforderten eine solche Intensität des Schaffens, daß statt der bisherigen zwei vier Räthe nothwendig wurden, und somit die Zahl der Mitglieder auf fünf wuchs.[1] Auch stellte es sich heraus, daß die literarische Vorbereitung der Arbeiten, die Sichtung des wissenschaftlichen Materials, die Excerpte, sowie die Verwaltung der Bibliothek, welche sich bereits weit aus den ersten Anfängen erhoben hatte, vollkommen ihren Mann brauchten, so daß zu dem schon vorhandenen ärztlichen Hülfsarbeiter, welchem die Hülfsleistungen bei Anfertigung der statistischen Uebersichten verblieben, noch ein zweiter hinzugezogen werden mußte. Endlich wurde noch die Zahl der chemischen Laboranten auf drei erhöht, und entsprechend dem allgemein erweiterten Rahmen der Geschäftsthätigkeit naturgemäß auch das Bureaupersonal vermehrt.

Im Jahre 1880 erhielt das Gesundheitsamt, welches bisher in Privatlocalitäten untergebracht war, ein eigenes Gebäude mit Amtswohnung für seinen Chef. Noch eine weitere Aenderung, welche ebensosehr auf die Consolidirung, wie auf die Erweiterung des Amtes, auf die Steigerung seiner Leistungsfähigkeit im Innern, wie auf seine glänzendere Vertretung nach außen hin wirkte, zeichnete dieses Jahr aus: Die Berufung außerordentlicher Mitglieder.

Schon in seinem Schreiben vom 9. April 1872 (s. S. 6) an den Bundesrath hatte der Reichskanzler vorgeschlagen, das Amt aus ständigen ordentlichen Mitgliedern, welche ihren Wohnsitz in Berlin hätten, und aus außerordentlichen zusammenzusetzen. Als es nun wirklich zur Realisirung des Planes kam, sah man zunächst von einer derartigen Zweitheilung ab, allein schon in der Denkschrift des Gesundheitsamtes über seine Ziele und Aufgaben u. s. w.[2] drängte das Bedürfniß, auf dieselbe zurückzukommen. Die practische Erfahrung hatte die Richtigkeit der früheren Erwägung, nach welcher man neben den wenigen ordentlichen eine Reihe außerordentlicher Mitglieder für unentbehrlich hielt, erwiesen. Das Gesundheitsamt muß als Organ für die vielen ihm zufallenden Gebiete der practischen Sanitätspflege nach jeder Richtung hin mit Kräften ausgerüstet sein, welche sich als Spezialgelehrte

[1] S. den Reichshaushalts-Etat für 1878—79.
[2] S. die Denkschrift S. 21.

für die von ihnen zu bearbeitenden Fächer voll bewährt haben. Die Einberufung von Sachverständigen aus einzelnen Bundesstaaten bei Vorbereitung besonders wichtiger Maßnahmen, welche als Aushülfsmittel für diesen Zweck bezeichnet worden ist, deckt das vorhandene Bedürfniß keineswegs, und entspricht nicht dem einheitlichen Character der zu verfolgenden Arbeitsziele. Man bedarf verantwortlicher, mit dem Amt selbst eng verbundener Gelehrten, mit welchen sich auch innigere Beziehungen, die zum Vortheile eines gleichmäßigen Wirkens so sehr erwünscht sind, anbahnen lassen. Die Denkschrift bezeichnet als für diesen Zweck erforderlich sieben Kategorien von Mitgliedern, nämlich:

1) zwei auf dem Felde der öffentlichen Gesundheitspflege geschulte Verwaltungs- oder höhere Polizeibeamten,
2) zwei auf demselben Gebiete als Spezialgelehrte bekannte Aerzte,
3) einen Fachgelehrten für Epidemiologie,
4) einen Spezial-Irrenarzt,
5) zwei Chemiker aus der Branche der Hygiene, resp. experimentellen Physiologie und Pathologie,
6) einen hygienisch geschulten Baubeamten,
7) einen Fachgelehrten für das Apothekerwesen,

also im Ganzen zehn Personen. Dazu fügte man noch zwei staatliche Verwaltungsbeamte. Später wurde die Zahl noch beträchtlich erhöht.

Die Stellung derselben soll eine ehrenamtliche sein, so daß eine Besoldung als solche nicht stattfindet, sondern nur den nicht in Berlin wohnenden Mitgliedern für die Zeit ihrer Einberufung Tagegelder und Reisekosten nach den gesetzlich festgestellten Normen vergütet werden. Zu diesem Zweck wurden durch den Etat für 1879—80 8000 Mk. bewilligt. [1]

[1] Auf Grund dieser Position wurden für die Jahre 1880, 1881 und 1882 zu außerordentlichen Mitgliedern ernannt: Geh. Ober-Medic.-Rath Dr. Kersandt, wirkl. Geh. Ober-Reg.-R. v. Kehler, Geh. Reg.-R. Prof. Dr. Hofmann, Prof. Dr. Lewin zu Berlin, Reg.- u. Medic.-R. Prof. Dr. Bockendahl zu Kiel, Reg.- u. Medic.-R. Dr. Pistor zu Oppeln, Prof. Dr. Maximilian Jaffé zu Königsberg i. Pr., Kreisphysicus Dr. Robert Koch zu Wollstein, Prov. Posen, Ober-Bürgermeister Dr. Miquel zu Frankfurt a. M., Director, Geh. San.-R. Dr. Zinn zu Eberswalde, Geh. San.-R. Dr. Varrentrapp zu Frankfurt a. M., San.-R. Dr. Graf zu Elberfeld, Dr. Lent zu Köln, Geh.-R. Prof. Dr. v. Pettenkofer, Bürgermeister Dr. v. Erhardt zu München, Baurath Zenetti zu München, Präsident des Landes-Medic.-Colleg. Dr. Reinhard zu Dresden, Ober-Medic.-R. Dr. Koch zu Stuttgart, Ober-Medic.-R. Dr. Volz zu Karlsruhe, Ober-Medic.-R. Dr. Pfeiffer zu Darmstadt, Apotheker Dr. Brunnengräber zu Rostock, Professor Dr. Reichardt zu Jena, Medic.-R. Dr. Kraus zu Hamburg, Reg.-R. Köhler zu

Um resumirend einige Worte über die Organisation, zu welcher das Gesundheitsamt nach diesen allmähligen Veränderungen zur Zeit gelangt ist, anzuschließen, so stehen demselben nach dem letzten Etat 124,950 Mk. zur Verfügung. Das etatsmäßig angestellte Personal besteht aus dem Director,[1] vier Mitglieder,[2] zwei ärztlichen Hülfsarbeitern, vier Bureaubeamten, drei Kanzleisecretären, drei Kanzleidienern und einem Portier.

Zu diesen kommen mehrere diätarische und freiwillige Hülfsarbeiter (Chemiker u. s. w.), sowie solche für das Bureau und die Kanzlei; endlich vier Militärärzte, ein Stabsarzt und drei Assistenzärzte I. Classe, welche auf einige Jahre zum Gesundheitsamte commandirt sind. — Das Amt ist mit einer Bibliothek ausgestattet, die, obwohl sie nicht auf einem bereits vorhandenen Fundament, sondern buchstäblich vom ersten Buche an aufgebaut werden mußte, doch schon circa 7000 Bände zählt. Das Laboratorium hat durch die Art und Menge der daselbst vorzunehmenden Arbeiten einen solchen Umfang erreicht, daß es in vier räumlich von einander getrennte Abtheilungen zerfällt, eine hygienisch-chemische, hygienisch-physikalische, physiologisch-chemische und experimentell-pathologische.

IV. Arbeiten des Gesundheitsamtes.

Wenn wir jetzt auf die Thätigkeit des Gesundheitsamtes näher eingehen, so muß das Bild, welches wir von derselben entwerfen können, nothwendigerweise sehr lückenhaft ausfallen, da wir nur diejenigen Früchte seines Schaffens vorführen können, welche in die Oeffentlichkeit übergegangen sind. Es läßt sich begreifen, daß das angedeutete Mißverhältniß in dem vorliegenden Falle nur noch beträchtlicher werden muß, da das Gesundheitsamt genöthigt war, sich die Unterlagen für seine Wirksamkeit von Anfang an selbst zu schaffen. Man hat ferner zu berücksichtigen, daß eine Hauptaufgabe des Amtes in der Ratherthheilung an Staats- und Gemeindebehörden besteht, welche, wie man gewiß nicht fehlgehen wird anzunehmen, in zahlreichen kleineren Angelegenheiten in Anspruch genommen ist, und daher zwar wesentlich zur Erweiterung des Geschäftsumfanges, aber wenig dazu beigetragen hat, die Thätigkeit der Behörde in weiteren Kreisen bekannt zu machen.

Berlin. Zu diesen kamen später noch: Königl. Sächsischer Landesthierarzt Prof. Dr. Siedamgrotzki zu Dresden, Medic.-R. Dr. Lydtin zu Karlsruhe.

[1] Geh. Ober-Reg.-R. Dr. Struck.

[2] Reg.- und Geh. Medic.-R. Dr. Roloff, Reg.-Räthe Prof. Dr. Sell, Dr. Wolffhügel, Dr. Koch.

1) Statistik.

Was zunächst die Statistik anlangt, so ist dieselbe in der dem ersten Etat des Amtes beigegebenen Denkschrift neben dessen anderen Aufgaben namentlich aufgeführt, und es unterliegt ja auch keinem Zweifel, daß ihre Bearbeitung nach mehr als einer Seite hin segensreich wirken werde. Andererseits aber dürfte sich das Amt auch wohl zu hüten haben, den Schwerpunkt seiner Thätigkeit allzu sehr auf dieses Gebiet zu verlegen, da ein sofortiger, unmittelbarer Nutzen daraus nicht zu erwarten ist, und jeder Gesundheitsbehörde die Bekämpfung der gegenwärtigen sanitären Mißstände doch auch etwas gelten muß. Dazu kommt, daß, wie schon S. 11 mitgetheilt wurde, die Bundesregierungen es übereinstimmend für rathsam erachtet hatten, das in Angriff zu nehmende Gebiet der Medicinalstatistik zuvörderst wesentlich einzuschränken.

Eine hervorragende, ja die am meisten ins Gewicht fallende Grundlage zur Beurtheilung der Gesundheitsverhältnisse eines Landes bildet die Kenntniß der einfachen Sterblichkeitsverhältnisse, welche nach den verschiedenen Lebensaltern und nach den einzelnen Districten gruppirt sind. Bei dem Mangel eines Leichenschau-Gesetzes ließ sich diese wichtige Aufgabe leider nicht in der wünschenswerthen Vollständigkeit und Exactheit in Angriff nehmen, dennoch wollte man auch nicht ganz auf sie verzichten. Es gelang durch das Entgegenkommen der deutschen städtischen Magistrate, das Material über die Sterblichkeit und die wichtigsten Todesursachen in den deutschen Städten von 15,000 und mehr Einwohnern zu erhalten, so daß eine regelmäßige wöchentliche Berichterstattung hierüber unter vergleichendem Anschlusse der entsprechenden Berichtszahlen aus 33 großen Städten des Auslandes in den „Veröffentlichungen des Kaiserlichen Gesundheitsamtes" vom 1. Januar 1877 an ermöglicht wurde. Um dabei [1] die Beziehungen des herrschenden Krankheitscharacters zu den Witterungsverhältnissen leichter zur Anschauung zu bringen, geschieht die Gruppirung der deutschen Städte nach ihrer klimatischen Lage, unter Annahme von acht mehr oder weniger bestimmt abgränzbaren Klimakreisen Deutschlands. Der Witterungsgang in jedem dieser Kreise wird nach wöchentlichen Nachweisen von je einer characteristisch gelegenen Beobachtungsstation in zusammenfassender Form eines Diagrammes [2] veranschaulicht, in welcher als hygienisch wichtig Beobachtungs-Kategorien, die täglichen Schwankungen der Tem-

[1] S. Veröffentlichung 1877, Nr. 1.

[2] Seit Juli 1880 sind die Diagramme durch Witterungstabellen mit den bezüglichen Zahlenangaben ersetzt worden.



peratur vom Maximum zum Minimum, der Gang des Luftdrucks, die täglichen Schwankungen des relativen Feuchtigkeitsgrades der Luft, die tägliche Regenmenge und die vorherrschenden Windesrichtungen jedes der gewählten Beobachtungsorte sich verzeichnet finden.

Die Morbiditätsstatistik gehört nach den Beschlüssen des Bundesraths (s. S. 12) zu denjenigen statistischen Aufgaben, welche zunächst zur Ausführung zu bringen sind, allerdings nur insoweit, als sie sich auf die Anstalten beziehen. In den allgemeinen Krankenhäusern, den Irren-, Heil- und Pflegeanstalten, den Augenheilanstalten und den Entbindungsanstalten, sowohl in allen öffentlichen, als in den Privatanstalten mit elf oder mehr Betten sollen im Januar jeden Jahres — das erstemal im Monat Januar 1877 — Aufnahmen nach bestimmten Formularen veranstaltet werden. Diese erste Aufnahme aber ließ der Bundesrath später fallen,[1] die Resultate der nächstjährigen wurden vom Gesundheitsamte den „Veröffentlichungen" als Extrabeilage beigegeben.

Eine Statistik der Morbidität durch ansteckende und gemeingefährliche Krankheiten hatte der Bundesrath vorläufig ausgesetzt, in der gerechtfertigten Meinung, daß dieselbe in befriedigender Weise nur auf der Grundlage eines Reichsgesetzes über die Anzeigepflicht bei diesen Krankheiten ausführbar sei. Der Entwurf eines solchen Gesetzes ist vom Gesundheitsamte ausgearbeitet worden, er hat auch vom Bundesrath die Zustimmung erhalten, aber mit der Einschränkung, daß er nur gleichzeitig mit dem Gesetzentwurfe über Einführung der obligatorischen Leichenschau dem Reichstage vorzulegen sei.

Auch diese Materie glaubte das Gesundheitsamt schon vor ihrer legislatorischen Regelung in Angriff nehmen zu sollen, soweit sich das Material dazu auf Grund privater Vereinbarungen herbeischaffen ließ. Auf seinen Vorschlag fanden sich die Vorstände der neun größten allgemeinen Krankenhäuser Berlins bereit, wöchentliche Nachweisungen des Gesammtbestandes, sowie der Aufnahmen in den erwähnten Krankenhäusern mit Unterscheidung der wichtigeren Erkrankungsformen, denen vornehmlich die gemeingefährlichen Krankheiten angehören, zu übersenden. Auch diese werden in den „Veröffentlichungen" seit 1879 publicirt. — Mit dem Beginn des Jahres 1882 wird beabsichtigt, eine fortlaufende wöchentliche Berichterstattung für diejenigen gemeingefährlichen Krankheiten, welche zur Zeit schon der Anzeigepflicht unterliegen, auf das ganze Reich auszudehnen, ein Unternehmen, dessen Schwierigkeiten, weil alles von der Bereitwilligkeit der Aerzte und Medicinalbeamten

[1] Protocolle der Session 1876, § 398.

abhängt, gewiß nicht gering anzuschlagen sind, aber hoffentlich doch überwindbar sein werden.

Endlich sind noch die Impfübersichten zu erwähnen, welche mit dem Inkrafttreten des Impfgesetzes (1. April 1875) alljährlich nach Maßgabe der vom Bundesrathe festgestellten Formulare veröffentlicht werden. [1]

2) Hygiene.

Auf dem Gebiete der eigentlichen Hygiene hat das Amt längere Zeit sein Augenmerk auf die Bekämpfung der Nahrungsmittel-Verfälschung gerichtet mit dem positiven Erfolge, endlich am 14. Mai 1879 ein Gesetz [2] gegen dieselbe trotz aller eingewandten und wirklich vorhandenen Schwierigkeiten durchgesetzt zu haben. Die Behandlung dieser Materie, zu welcher der Reichskanzler selbst die erste Anregung gegeben, ist bereits frühzeitig in Angriff genommen worden. Sehr fördernd wirkte dabei das Vorbild Englands, welches schon seit Jahren ein bewährtes Nahrungsmittelgesetz besitzt.

Um die Gewähr einer möglichst vielseitigen Vorbereitung des Entwurfes zu haben, wurden im November 1877 zwei Sachverständigen-Commissionen, bestehend aus einer Anzahl von medicinischen, technischen und landwirthschaftlichen Autoritäten, zur gemeinschaftlichen Berathung mit den Mitgliedern des Amtes einberufen. Vielleicht nirgends mehr, als bei der Vorbereitung dieses Gesetzes zeigte sich die Unvollständigkeit des für derartige practische Zwecke zur Verfügung stehenden wissenschaftlichen Benutzungsmaterials und andererseits die Nothwendigkeit, dasselbe durch eigene Untersuchungen den jedesmaligen Bedürfnissen anzupassen. So wurde denn, wie verlautet, in den Laboratorien des Gesundheitsamtes über Milch, Wein, Bier, Petroleum u. s. w. in umfangreichem Maße zur Abhülfe dieses Mißstandes gearbeitet. Manche der Untersuchungsresultate finden sich in den „Veröffentlichungen des Gesundheitsamtes“ mitgetheilt. [3] — Einer besonderen Untersuchung wurde das Tegeler Wasser unterworfen, deren Ergebnisse in einer Broschüre (Berlin 1879) zusammengestellt sind. Die bei den Wasseranalysen des Amtes üblichen Methoden hat Herr Sell in den jüngst herausgegebenen „Mittheilungen des Kaiserlichen Gesundheitsamtes“ Bd. I, die technischen Grundlagen für die polizeiliche Controle der Milch ebendort

[1] S. Die „Veröffentl. des Kaiserl. Ges.-Amtes“.

[2] Gesetz betr. den Verkehr mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen.

[3] S. daselbst 1877, Nr. 33, 34, 36; 1878 Nr. 51 u. s. w.

Herr Preuße beschrieben. Für sich veröffentlicht sind die Materialien zur technischen Begründung eines Entwurfes von Vorschriften über den Verkehr mit Petroleum. [1]

Unter dem 22. März 1878 gelangte der Entwurf an den Reichstag, wurde einer Commission überwiesen, von diesem auch zur Annahme empfohlen, konnte aber wegen der allgemeinen Geschäftslage des Parlaments nicht zur Weiterberathung gelangen. Im folgenden Jahre wieder vorgelegt, wurde er am 14. Mai zum Gesetz erhoben.

In zweiter Reihe hat sich die Aufmerksamkeit den ansteckenden Krankheiten zugewandt. Von dem auf die Anzeigepflicht bei selbigen bezüglichen Gesetzentwurf ist bereits die Rede gewesen. Die hierher gehörigen experimentellen Arbeiten, welche von Herrn Koch geleitet werden, sind, soweit sie zu einem gewissen Abschluß gelangten, in den eben erwähnten Mittheilungen Bd. I. bekannt gegeben worden.

Unter den großen Wanderseuchen ist noch speziell der Pest zu gedenken, welche durch ihr Auftreten in Rußland Ende 1878 die Nachbarstaaten in berechtigten Alarm versetzte und zu Vorsichtsmaßregeln aufforderte. Herr Finkelnburg wurde zur gemeinsamen Besprechung derselben mit der österreichisch-ungarischen Regierung nach Wien entsandt. Gleich darauf begannen in Deutschland unter Mitwirkung des Gesundheitsamtes die Berathungen, als deren erstes greifbares Resultat der Verordnung betr. Beschränkungen der Einfuhr aus Rußland vom 29. Januar 1879 [2] zu bezeichnen ist. Es folgte eine Verordnung betr. die Paßpflichtigkeit der aus Rußland kommenden Reisenden vom 2. Februar, [3] eine Bekanntmachung betr. die Bedingungen der Zulassung von Reisenden aus Rußland zum Eintritt über die Reichsgränze vom 3. Februar. [4] Die Einfuhrbeschränkungen wurden am 8. April theilweise, am 17. Juni 1879 [5] vollständig wieder aufgehoben.

Ueber den Verlauf der Epidemie, über die von den verschiedenen europäischen Regierungen getroffenen Maßnahmen, die Thätigkeit der nach dem Pestschauplatz entsandten deutsch-österreichischen Commission wurde auf Grund des amtlichen Materials fortlaufend in den „Veröffentlichungen“ referirt.

An die Arbeiten über die Infectionskrankheiten schließen sich diejenigen, welche in größerem Umfange über Desinfection angestellt

[1] Nebst einer Anlage von Zeichnungen. Berlin 1880.

[2] Reichsgesetzblatt 1879, S. 3.

[3] Reichsgesetzblatt 1879, S. 9.

[4] Reichsgesetzblatt 1879, S. 10.

[5] Reichsgesetzblatt 1879, S. 125 und 158.

sind.[1] Vornehmlich wandte sich die Aufmerksamkeit der schwefligen Säure zu, welche bisher als fast souveränes Mittel galt, und auch noch bei Gelegenheit der Pestverhandlungen von Pettenkofer empfohlen wurde. Aber auch die übrigen bekannteren Desinfectionsmittel, „Karbolsäure, Chlorzink, trockene Hitze, Wasserdämpfe u. s. w." wurden eingehender Prüfung unterzogen.

3) Medicinalpolizei.

a. Prüfungsordnungen. Aerzte.

Es hatte sich das Bedürfniß herausgestellt, die Reglements der für den Nachweis der Befähigung als Arzt dienenden Staatsprüfung vom 25. September 1869 und der Vorprüfung (Tentamen physicum) nach mehreren Richtungen hin einer Veränderung zu unterwerfen, ein Bedürfniß, welches im Jahre 1875 durch Bundesrathsbeschluß anerkannt wurde. Die schon vom Preußischen Ministerium für die geistlichen, Unterrichts- und Medicinalangelegenheiten fertig ausgearbeitet vorliegenden Entwürfe wurden vom Gesundheitsamte umgearbeitet und von einer am 26. August 1878 unter dem Vorsitz desselben einberufenen Sachverständigen-Commission durchberathen. Der von Herrn Finkelnburg verfaßte Bericht über die Verhandlungen dieser Commission ist in mehreren medicinischen Zeitschriften veröffentlicht worden.[2]

Thierärzte.

Ebenfalls im Jahre 1875 erklärte der Bundesrath es für wünschenswerth, eine Revision der Prüfungsvorschriften für Thierärzte eintreten zu lassen. Ein diesbezüglicher Entwurf wurde im Gesundheitsamte ausgearbeitet. Die zur Berathung desselben berufene Commission trat unter Betheiligung des Amtes am 14. Mai 1877 zusammen. Die seitdem gültige Bekanntmachung betr. die Prüfung der Thierärzte ist unter dem 27. März 1878 erlassen.[3]

Apotheker.

Für die Apotheker ist in dieser Zeit eine neue Prüfungsordnung nicht angeordnet worden, doch hatte sich das Gesundheitsamt mit einigen Abänderungen der bisherigen zu befassen.[4]

[1] Die „Mittheilungen des Gesundheitsamtes" Bd. I.

[2] S. Allg. med. Central-Ztg. 1378, S. 1218; Deutsche med. Wochenschr. 1878, S. 624.

[3] S. Central-Bl. f. d. Deutsche Reich, 1878, S. 160.

[4] Ibid. 1879, S. 91 und 850. Bekanntmachung betr. die Abänderung der

b. Pharmacie.

Ueber den Begriff „künstliche Mineralwasser" im Sinne der Kaiserlichen Verordnung vom 4. Januar 1875 betreffend den Verkehr mit Arzneimitteln traten gegensätzliche Auffassungen zu Tage, welche eine authentische Interpretation erforderlich machten. Diese Aufgabe fiel dem Gesundheitsamte zu, das die den Interessen der Fabrikanten künstlicher Mineralwasser und der Medicinalpolizei gleichzeitig am besten entsprechende Lösung in der Auslegung zu finden vermeinte, welche die Verordnung betr. den Verkehr mit den künstlichen Mineralwassern vom 9. Februar 1880 [1] adoptirt hat.

Die Pharmacopoea germanica, welche am 1. November 1872 zum erstenmal an die Stelle der bis dahin in den einzelnen Bundesstaaten geltenden Pharmacopoeen getreten, und deshalb in allen betheiligten Kreisen mit gerechter Freude begrüßt war, hatte sich infolge mancher allmählig hervortretenden Mängel und Irrthümer, sowie wegen des inzwischen nicht unbedeutend erweiterten Arzneischatzes als der Revision durchaus bedürftig erwiesen. Den ersten äußeren Anstoß hierzu gab die 1876 in Stuttgart abgehaltene Generalversammlung des deutschen Apothekervereins durch den Beschluß, dahin zu wirken, daß eine besondere, ständige Commission mit der Aufgabe ins Leben gerufen werde, einerseits neuen durch Versuch bewährten Arzneimitteln ihren festen, legalen Platz in der Pharmacopoë anzuweisen, ihre Eigenschaften, die Kennzeichen ihrer Güte und Verunreinigungen zu ermitteln oder für ihre Bereitung bestimmte Vorschriften vorzuschlagen, andererseits die Pharmacopoë selbst einer fortlaufenden Revision zu unterziehen, nachgewiesene Irrthümer zu berichtigen, Mängel und Zweifel zu beseitigen und andere Verbesserungen, die etwa als wünschenswerth sich herausgestellt haben sollten, zu beantragen.

Von der Einsetzung einer ständigen Commission wurde vorläufig Abstand genommen, dagegen von dem Reichskanzler die Berufung einer aus Apothekern, Chemikern, Pharmacologen und in der Praxis bewährten Aerzten und Klinikern bestehenden Commission beim Bundesrath beantragt, und von diesem am 6. Juni 1878 [2] zum Beschluß erhoben, indem er die Aufgabe derselben dahin präcisirte, dem Bundesrath Vorschläge über Abänderung und Ergänzung des Arzneibuchs von 1872 vorzulegen.

Bestimmungen über die Prüfung der Apothekergehülfen vom 4. Februar 1879 und deßgleichen der Apotheker und Apothekergehülfen vom 25. December 1879.

[1] Siehe Reichsgesetzblatt 1880, S. 13.

[2] Protocolle der Session 1878, § 369.

Um für eine ersprießliche Wirksamkeit dieser Commission das erforderliche Material zu beschaffen, wurden zunächst durch Vermittlung ihrer Landesregierungen die ärztlichen und pharmaceutischen Kreise, insbesondere auch einzelne namhafte Medicinalbeamte, Universitätslehrer, Kliniker und Apotheker darüber befragt, welche Zweifel und Mängel bei der Anwendung des gesetzlichen Arzneibuchs bisher hervorgetreten seien, und welche Bereicherungen der Arzneischatz erfahren habe. In Folge dessen gingen sehr zahlreiche Vorschläge und gutachtliche Aeußerungen ein, welche vom Gesundheitsamte unter möglichster Beibehaltung des Wortlautes gesondert und gesichtet wurden. In zwei starken Druckbänden finden sie sich unter dem Titel „Vorschläge zur Abänderung der ersten Ausgabe der Pharmacopoea germanica, Berlin 1880" als werthvolle Grundlage für die bevorstehenden Berathungen zusammengestellt. Am 15. October 1880 trat die einige 30 Mitglieder starke Commission im Dienstgebäude des Gesundheitsamtes unter dem Vorsitze des Herrn Director Struck zusammen, und tagte bis zum 25. d. M. Die während dieser Zeit gefaßten Beschlüsse wurden auf Wunsch der Commission in die Oeffentlichkeit gebracht, damit auf diese Weise durch Hervorrufung einer sachverständigen Kritik noch fernere Gesichtspunkte für eine Ergänzung und Verbesserung des berathenen Materials gewonnen würden. Auch diesmal gingen mit dankenswerthem Eifer Seitens der betheiligten Kreise zahlreiche Beiträge beim Gesundheitsamte bis zum 1. April 1881 ein, welche als „Bemerkungen zu den Commissionsbeschlüssen" wiederum gesichtet und geordnet wurden. Die Commission hat sich ihrer Aufgabe noch nicht vollständig entledigt, vielmehr steht eine zweite Sitzungsperiode für das nächste Frühjahr in Aussicht.

c. Veterinärpolizei.

Der Umstand, daß bei der Untersuchung der aus America importirten Producte, welche von Schweinen herrühren, ein nicht unerheblicher Theil trichinenhaltig befunden wurde, hat dazu geführt, daß in Deutschland, gleichwie in mehreren anderen Staaten, ein Verbot der Einfuhr von Schweinefleisch und Würsten aus Amerika am 25. Juni 1880[1] erlassen wurde. Demselben liegt ein Gutachten des Gesundheitsamtes zu Grunde, dahingehend, daß die genannten Lebensmittel einer genügenden mikroskopischen Untersuchung unzugänglich sind.

Die Hauptthätigkeit des Amtes auf veterinärpolizeilichem Gebiete richtete sich auf die Bekämpfung der Viehseuchen und die hierauf zielenden gesetzlichen Maßnahmen. Zunächst sei des Reichs-Viehseuchengesetzes

[1] Reichsgesetzblatt 1880, S. 151.

vom 23. Juni 1880 [1] gedacht und im Anschlusse daran der zur Ausführung der §§ 19—29 desselben erlassenen Instruction des Bundesraths vom 24. Februar 1881 [2] nebst zwei Anlagen enthaltend eine Anweisung für das Desinfections- und eine für das Obductionsverfahren bei ansteckenden Krankheiten der Hausthiere. — In den „Veröffentlichungen" finden sich periodische Nachweise über das Auftreten der einzelnen Viehseuchen, insonderheit der Rinderpest in- und außerhalb Deutschlands. Auch wurden auf Grundlage theils der von den Bundesregierungen gelieferten Materialien, theils der Beobachtungen der Organe des Reichs, welche in Gemäßheit der Bestimmung im § 12 des Gesetzes vom 7. April 1869 Maßregeln gegen die Rinderpest betr., mit der Ueberwachung der angeordneten Maßregeln betraut waren, von Herrn Roloff eine Denkschrift über das Vorkommen der Rinderpest in Deutschland während der Jahre 1872 bis 1877 und über die bei den Maßregeln zur Abwehr und zur Unterdrückung der Seuche gemachten Erfahrungen verfaßt.

Endlich hat sich das Amt noch mit einem Gegenstande zu befassen gehabt, der in einer „Bekanntmachung betr. Bestimmungen über die Verladung und Beförderung von lebenden Thieren auf Eisenbahnen vom 13. Juli 1879" [3] seine gesetzliche Regelung gefunden hat.

Viele Arbeiten, die bereits in Angriff genommen sind, sehen ihrer Vollendung entgegen, viele andere von mehr oder weniger großer Dringlichkeit gehören noch gänzlich der Zukunft an. Das höchste Ziel aber, welches das Gesundheitsamt niemals aus den Augen verlieren darf, und das es doch nur auf Grundlage einer exacten Leichenschau zu erreichen vermag, ist die siegreiche Bekämpfung der gemeingefährlichen Krankheiten. Damit würde auch dem tiefliegendsten der Motive, dem das Gesundheitsamt seine Existenz verdankt, Genüge geschehen.

[1] Reichsgesetzblatt 1880, S. 153.
[2] Centralblatt für das deutsche Reich 1881, Nr. 8.
[3] Ibid. 1879, S. 479.

Die Verwaltungslehre.

Von

Dr. Lorenz Stein.

Vierter Theil.

Stuttgart.

Verlag der J. G. Cotta'schen Buchhandlung.

1867.

Innere Verwaltungslehre.

Erstes Hauptgebiet. Dritter Theil.

Das Polizeirecht.

Das Allgemeine Polizeirecht und die Sicherheitspolizei.

Anhang.

(Vierter Theil.)

Das Pflegschaftswesen und sein Recht.

Von

Dr. Lorenz Stein.

Stuttgart.
Verlag der J. G. Cotta'schen Buchhandlung.
1867.

Buchdruckerei der J. G. Cotta'schen Buchhandlung in Stuttgart.

Einleitung.

Es war eine der Hauptaufgaben, die ich mir bei der Bearbeitung der innern Verwaltungslehre gestellt, einmal das ganze System derselben auf seine organischen Grundbegriffe zurückzuführen, und dadurch eine systematische Eintheilung der ganzen Wissenschaft und aller ihrer Theile in der Weise festzustellen, daß jede von derselben umfaßte Thatsache, jede in derselben enthaltene Rechtsfrage sofort ihre natürliche Stellung im System finden und damit eben durch diesen organischen Zusammenhang mit dem Ganzen ihren Werth und ihre Lösung finden möge.

Das nun zwingt mich, über den Gegenstand des folgenden Werkes ein paar Worte hinzuzufügen.

Ich darf sagen, daß als ich diese Arbeit begann, alle einzelnen Theile nach langjährigen Vorarbeiten mir vollkommen klar schienen. Das System, in allen Punkten abgeschlossen, lag als ein fertiges vor mir, und meine Arbeit bestand und besteht nur noch darin, dasselbe mit seinem Material und mit der Ausführung im Einzelnen auszufüllen. Richtig oder nicht richtig — die Entscheidung darüber muß ich der Wissenschaft der Verwaltung anheimgeben — mir selbst war kein Theil des Ganzen mehr in seinem organischen Zusammenhang und seiner Stellung unbestimmt, als ich die Ausarbeitung begann.

Nur auf Einem Punkte sehe ich jetzt, nachdem der folgende vierte Theil mir fertig vorliegt, daß ich mich in der systematischen Ordnung geirrt habe. Er betraf die formell schwierigste aller Fragen, die Frage nach der Polizei und ihrer Rechte.

Bei dem Entwurfe des Ganzen und selbst noch bei der Ausarbeitung des speziellen, die Polizei betreffenden Theiles dachte ich mir, daß das Polizeirecht an sich, oder das Allgemeine Polizeirecht, als der allgemeine Theil der Aufgabe und des Rechts der Sicherheitspolizei, oder als die Einleitung in die letztere zu stellen und zu bearbeiten wäre. Nun die vollständige Ausarbeitung mir vorliegt, muß ich annehmen, daß dieß falsch war. Ich kann diesen systematischen Fehler nur gut machen, indem ich ihn hier offen gestehe, und das richtige Verhältniß angebe. Es wird derselbe dem Inhalt im Einzelnen keinen Abtrag thun; ich gebe mich aber der Hoffnung hin, daß er zur Lösung der Einen und vielleicht wichtigsten Aufgabe dieses Werkes nicht unwesentlich beitragen wird. Denn es scheint mir noch immer unendlich viel gewonnen, wenn neben der Selbständigkeit der Verwaltungslehre auch das organische System als ein feststehendes erkannt wird.

Das Allgemeine Polizeirecht, das hier als Erster Theil des Polizeirechts auftritt und der Sicherheitspolizei voraufgeht, gehört nämlich überhaupt nicht in die innere Verwaltungslehre, sondern es ist ein organischer Theil der vollziehenden Gewalt und ihres Rechts, und hätte in derselben die Stelle einnehmen sollen, welche dort (S. 196 ff.) unter dem schon an sich nicht klaren und deßhalb nicht richtigen Titel „Das Polizeirecht oder das Zwangsrecht“ die dritte Abtheilung des ersten Theiles bildet. Es ist mir vielleicht gestattet, dieß zu begründen, und dabei den Fehler und seine, bei jedem solchen wissenschaftlichen Irrthum eintretende Folge, die Sünde der Wiederholung, zu gestehen. Denn das sicherste Criterium eines Fehlers in einem System oder auch die Unsicherheit in demselben ist es stets, wenn man gezwungen wird, auf denselben Gegenstand mehr als einmal einzugehen. Das richtige Verhältniß aber ist folgendes.

Die gesetzgebende Gewalt ist der Wille des Staats; die Vollziehung ist seine That (Handlung). Diese Vollziehung hat wieder ihren selbständigen Willen (Verordnung, Verfügung ꝛc.); sie hat ihren Organismus und sie hat ihr Recht. Dieß Recht ist das

ihrer eigenen Willensbestimmung als das rechtliche Verhältniß der Verordnung zum Gesetz (Verordnungs- und Verfügungsrecht), das ihrer eigenen inneren Ordnung als das rechtliche Verhältniß ihrer Organe zu einander (Competenz rc.) und endlich drittens entsteht das äußere Vollziehungsrecht, wenn und so weit die Action der Vollziehung mit der selbständigen einzelnen Person und ihrer Rechtssphäre zu thun hat. Dieses Recht nennen wir meist im engeren Sinne das Vollziehungsrecht, oder das Zwangsrecht. Und von diesem Rechtsgebiete ist das was wir das Polizeirecht nennen, ein, und zwar der zweite Theil. In folgender Weise.

Aus dem allgemeinen Begriff der Vollziehung des Staatswillens entsteht nämlich der Begriff der Verwaltung dadurch, daß die Vollziehung ein bestimmtes Object — eine bestimmte Aufgabe des thätigen Staats — empfängt. So entstanden die Begriffe und Namen der Staatswirthschaft, der Rechtspflege, und der Innern Verwaltung. Alle diese Gebiete haben aber vermöge der Staatsbegriffe eine gemeinsame, doppelte Aufgabe. Einerseits sollen sie positiv die Bedingungen der persönlichen Entwicklung feststellen, andrerseits sollen sie gegen die übermächtigen Gefahren schützen. Die letztere Aufgabe ist die der Polizei. Die Polizei als solche ist daher dem gesammten Umfang der Verwaltung immanent, wie die Gefahr selbst, mit der sie es zu thun hat. Jedes jener angeführten drei Hauptgebiete der Verwaltung hat nun seine Polizei, weil jedes seine eigenthümlichen Gefahren hat. Allein der Begriff der Polizei ist schon mit dem der Verwaltung an sich gegeben, und gehört daher keinem Theile — also auch nicht der Verwaltung des persönlichen Lebens — speziell an. Sie ist vielmehr die ganz allgemeine negative Seite aller Verwaltung.

Das Recht nun entsteht für sie wie immer erst da, wo ein Wille — der der vollziehenden Gewalt — einem andern Willen — dem des Einzelnen — gegenüber tritt. Geschieht dieß nun da, wo die Verwaltung die Freiheit des Einzelnen beschränkt, um durch diese Beschränkung eine Gefährdung der allgemeinen Entwicklung zu beseitigen, also eine polizeiliche Function auszuüben, so entsteht

der Begriff des Polizeirechts. Wie daher die Polizei ein Theil der Verwaltung überhaupt, und die Verwaltung wieder ihrem Wesen nach die Vollziehung von bestimmten Staatsaufgaben ist, so ist das Allgemeine Polizeirecht ein Theil des allgemeinen Rechts der vollziehenden Gewalt und die Grundsätze desselben gelten nicht etwa bloß für die Innere Verwaltung etwa als allgemeiner Theil der Sicherheitspolizei, wie sie hier formell hingestellt ist, sondern als ein Theil des Rechts der vollziehenden Gewalt. Die Sicherheitspolizei dagegen ist wieder eine ganz bestimmte Erscheinung dieser Polizei, und zwar diejenige, welche gegen Gefahren gerichtet ist, die speziell die allgemeine öffentliche Ordnung durch an sich erlaubte Handlungen einzelner Personen bedrohen, wie etwa die Gesundheitspolizei vor Gefährdungen der Gesundheit, die Gewichtspolizei vor Gefährdungen der richtigen Gewichte im Verkehr schützt u. s. w. Die öffentliche Sicherheit ist daher ein bestimmter, einzelner Begriff und daher eine bestimmte Art der Gefahr, und die Sicherheitspolizei und ihr Recht gehören daher auch ganz unzweifelhaft in die Verwaltung der persönlichen Lebensverhältnisse, wie das Polizeirecht an sich in die vollziehende Gewalt. Das ist wohl das wahre Verhältniß, und es war am Ende falsch, in der Absicht, die Sicherheitspolizei besser zu erklären, dem allgemeinen Polizeirecht seine richtige Stelle zu nehmen.

Dagegen läßt es sich anderseits nicht verkennen, daß die formelle Verbindung des allgemeinen Polizeiwesens mit der Sicherheitspolizei auch einen großen Vortheil darbietet. Derselbe besteht darin, daß fast nur in dieser Verbindung eigene Vorlesungen und selbständige theoretische Behandlungen des Polizeiwesens praktisch eingerichtet werden können, da ein Hinausreißen der Sicherheitspolizei aus dem ganzen Gebiete nicht thunlich ist. In der That hat auch dieß an sich nicht das geringste Bedenken; nur soll man dabei stets das Bewußtsein von der wahren systematischen Stellung und Aufgabe des allgemeinen Polizeirechts neben dem des speziellen der Sicherheitspolizei festhalten. Damit würde jedem, auch dem strengsten systematischen Bedürfniß Genüge geschehen.

Ich habe geglaubt, diese Erklärung hier voraussenden zu müssen. Die große Unbestimmtheit des Begriffes der Polizei, die Aufgabe, dieselbe nur erst überhaupt auf ihr wahres Gebiet zurückzuführen, das Streben, sie dem so viel höheren und größeren der Verwaltung überhaupt und speziell des Innern unterzuordnen, und die Schwierigkeit, den Begriff der Sicherheitspolizei, der bisher die ganze Polizei umfaßte, als einen ganz speziellen in der innern Verwaltung aufzustellen, haben den systematischen Fehler hervorgerufen. Die Lücke, die dadurch in der Lehre von der vollziehenden Gewalt entstanden ist, ist keine unbedeutende, und der Begriff und die Stellung der Sicherheitspolizei als spezielle Polizei des persönlichen Lebens haben dadurch nicht an Klarheit gewonnen. Indeß darf ich wiederholen, daß die einzelnen Ausführungen dadurch kaum erheblich leiden werden. Sollten meine verehrten Leser daher auf das System als solches Werth legen, so bitte ich nur, das hier aufgestellte „Polizeirecht" einfach an die oben bezeichnete Stelle der vollziehenden Gewalt zu setzen. Es scheint mir, als ob alsdann dem Ganzen Genüge geschehen wäre.

Ich kann dabei nicht schließen, ohne einen zweiten Punkt, gleichfalls systematischer Natur, hier zu berühren, bei dem es sich jedoch mehr um die Auffassung selbst als um eine formelle Bestimmung handelt. Das ist das Preßrecht. Viele meiner Leser werden erwarten, daß das Preßrecht und die Preßgesetzgebung nebst Briefrecht, Hausrecht u. s. w. gleichfalls in die Sicherheitspolizei hineingestellt sein werde. Ich muß diese Auffassung für eine nicht richtige halten. Die Presse ist an und für sich durchaus keine bloß erlaubte Handlung, wie das Briefschreiben, der Besitz von Waffen u. s. w., sondern sie ist ein großes, gewaltiges Mittel der geistigen Bildung eines Volkes, und nimmt namentlich in unserer Zeit neben dem Unterrichtswesen eine vollkommen selbständige, demselben an Bedeutung und Einfluß fast gleichkommende Stellung ein. Wir können daher mit dem, was man die „Preßpolizei" nennt und was in derselben vorkommt, weder das Wesen der Presse, noch auch das Recht derselben erschöpfen. Der

Gedanke, die ganze Presse nur vom Standpunkt der Polizei zu behandeln, ist an sich dieses großen Bildungsmittels unwürdig; es wäre das fast als wollte man die Universitäten nur noch vom Standpunkt der Universitätspolizei betrachten. Es ist ferner kein Zweifel, daß gerade seit der letzten Zeit die Presse einen solchen Umfang gewonnen, daß sie mit der früheren kaum verglichen werden kann. So lange der Kampf um die Grundlagen der Verfassung Europa erschütterte, war es natürlich, daß die politische Presse nicht bloß die tonangebende, sondern auch die dem Umfange nach bedeutendste war. Daher stammt jene Einseitigkeit, die man noch vielfach findet, unter dem Ausdruck der „Presse" ausschließlich die politische zu verstehen, und daher auch jene Richtung, welche das Preßrecht wesentlich nur als die höhere Polizei gegen die politische Presse auffaßte. Das hat sich geändert, und ändert sich mit jedem Tage mehr. Neben, ja zum Theil in der politischen Presse selbst ist eine zweite entstanden, die wir die Bildungspresse nennen können, und die in der That an Umfang und Inhalt in einer Weise gewonnen, die man noch vor zwanzig Jahren kaum für möglich gehalten. Dieselbe hat die dritte große Function der geistigen Welt übernommen, welche wir die Selbstbildung des Volkes, die Selbstverwaltung seines geistigen Lebens nennen können. Wir werden im folgenden Theile auf Inhalt und Bedeutung dieser Function genauer eingehen; hier genügt wohl, darauf hinzuweisen, daß die Masse von geistiger Arbeit und geistiger Consumtion, die hier geboten und empfangen wird, so groß und so hochbedeutend ist, daß das politische, einst ausschließlich herrschende Element jetzt nur noch eine, wenn auch stets entscheidende Seite in dieser großen Bewegung der Geister bildet. Damit hat dann die Preßpolizei eine ganz andere Stellung eingenommen. Man hat sich endlich überzeugt, daß es weder in der Aufgabe noch in der Macht der Verwaltung liegt, in dieses Leben der Presse mit positiver Thätigkeit einzugreifen. Die Illusion ist geschwunden, daß man den Geist des Volkes beherrschen kann, indem man einen nutzlosen polizeilichen Kampf mit dem Geiste der Presse fortsetzt.

Für unsere Zeit giebt es daher statt der alten Preßpolizei als der einzigen Form, in der die Verwaltung sich um die Presse kümmerte, ein Preßwesen, wie es ein Gesundheits- und ein Unterrichts-, ein Communications- und ein Creditwesen und anderes giebt. Dieß Preßwesen soll als solches in die Verwaltungslehre aufgenommen und von derselben behandelt werden; es ist nicht mehr bloß Gegenstand der Polizei, sondern der geistigen Bildung überhaupt, und die Lehre von ihm und seinem Recht ist künftig das Bewußtsein der Staatswissenschaft von der geistigen Welt und ihrer Arbeit im Staate. Das ist der Standpunkt, den wir einnehmen, und diesem Standpunkt entspricht in der That das positive Preßrecht und seine Geschichte. Die Bewegung zur „Freiheit der Presse" ist nicht bloß negativ die Beseitigung der polizeilichen Maßregeln gegen dieselbe, sondern eben so sehr positiv die Entwicklung einer organischen Auffassung ihrer Function. In dieser Weise haben wir im folgenden Theil, der Verwaltung des geistigen Lebens, die Presse aufgefaßt und ihr Recht behandelt. Es ist klar, daß dabei die Polizei der Presse keineswegs verschwindet. Die Presse fordert ihre gerichtliche und Verwaltungspolizei eben so gut als der Unterricht, das Maß und Gewicht, der Werthumlauf, die Land- und Forstwirthschaft u. s. w. Allein das Wesentliche ist, daß die Preßpolizei nicht mehr wie früher *das Preßrecht selber ist*, sondern vielmehr nur in dem Preßrecht *vorkommt*, in demselben Sinne, wie die Polizei als die schützende negative Seite der Verwaltung in *jedem* Gebiete des Verwaltungsrechts erscheint. Die würdige Auffassung der Presse im Ganzen *fordert* daher, daß man das Preßrecht nicht mehr als selbständige Kategorie der Sicherheitspolizei, und damit die Presse selbst nicht mehr als eine beständige, immanente, wir möchten sagen organische Gefährdung der öffentlichen Rechtsordnung betrachte. Die Verwaltungslehre, will sie ihrem Zweck entsprechen, muß sich gewöhnen, statt wie bisher von den Gefahren, jetzt vielmehr von den Aufgaben und der selbstgebildeten Organisation der Presse zu reden und sie wie jeden innern Lebensgenuß der freien Selbstentwicklung

der Gemeinschaft aufzufassen. Dann erst wird in der Wissenschaft die beschränkte Verweisung des Preßwesens in das Polizeirecht aufhören, und die geistige Welt der Völker, die gewaltige bewundernswerthe Arbeit der Selbstbildung derselben, die die Grundlage der Gegenwart und den Keim der Zukunft enthält, in ihrer mächtigen organischen Entwicklung sich zum Bewußtsein bringen.

Wir dürfen nun nochmals die Ueberzeugung aussprechen, daß das hier Aufgestellte, für die organische Auffassung des Systems entscheidend, die Erörterung und Vergleichung der einzelnen Punkte in ihrem bezüglichen Werthe kaum wesentlich beeinflussen dürfte.

Im Uebrigen muß die nachfolgende Arbeit es durch ihren Inhalt rechtfertigen, weßhalb sie eine größere Ausdehnung erhalten hat, als ich ursprünglich beabsichtigte. Ich muß, je länger ich dieß wichtige Gebiet betrachte, immer entschiedener zu der Ueberzeugung kommen, daß die wissenschaftliche Behandlung des Polizeirechts, die unsrer Literatur bekanntlich gänzlich fehlt, einerseits ein prinzipiell durchgeführtes Verständniß des öffentlich rechtlichen Verhältnisses von Gesetz und Verordnung, von Klag- und Beschwerderecht voraussetzt, und andrerseits zu einer der bisherigen Auffassung wesentlich verschiedenen Anschauung von der Natur und der Bedeutung der Strafe führen wird. Die Theorie, welche bisher sei es in dieser, sei es in jener Weise, aus diesem oder jenem Motiv die Strafe als einen in seinem ganzen Umfang wesentlich gleichartigen Begriff behandelt, und keine Unterscheidung innerhalb derselben enthält, ist nicht mehr haltbar. Ebensowenig ist das von Frankreich allerdings mit gutem historischen Grunde herübergenommene System der Strafgesetzgebung, in dem alle Strafen gleichmäßig in die Strafgesetzbücher aufgenommen werden, auf die Dauer aufrecht zu halten. Wir müssen die alte Vorstellung eines spezifischen Unterschiedes zwischen Verbrechen einerseits und Vergehen andrerseits wieder zu ihrer wahren Bedeutung erheben. Es ist falsch, wenn man darin nichts als eine quantitative Verschiedenheit erblickt, und es ist falsch, wenn in Folge dessen die Behandlungen der Strafrechtstheorien gar keine Rücksicht mehr auf

diesen Unterschied nehmen, und das ganze Gebiet als eine gleichartige Einheit mit einer so oder so gearteten Deduction umfassen. Es ist unabweisbar, dem Begriffe des Verbrechens eine Idee der sittlichen, dem Begriffe des Vergehens und der Uebertretung eine Idee der staatlichen oder wenn man lieber will der administrativen Ordnung zum Grunde zu legen. Es wird nicht möglich bleiben, alles was wir Strafe nennen, künftig als eine ebenso gleichartige Erscheinung mit einem und demselben Begriffe zu erledigen. Es ist schon dem gewöhnlichen Menschenverstande klar, daß eine Buße von einem Thaler etwas wesentlich anderes ist, als eine lebenslängliche Zuchthaus- oder gar die Todesstrafe. Es wird sich als unvermeidlich zeigen, das ganze Gebiet der Ordnungsstrafen von dem der eigentlichen Strafen, die wir die peinlichen Strafen nennen, zu trennen, und darnach die Wissenschaft des Strafrechts umzugestalten. Es wird das aber nicht von der Strafrechtslehre ausgehen, sondern vom Polizeirecht. Damit aber das Polizeirecht das vermöge, muß es innerhalb der Verwaltungslehre wieder als ein selbständiges Gebiet erscheinen. Ueber die Verwechslung von Polizei und Verwaltung, von Polizeiwissenschaft und Verwaltungslehre noch weiter zu reden, halten wir für überflüssig. Allein wir müssen daran festhalten, daß wir ohne eine solche selbständige Lehre vom Polizeirecht weder in der Verwaltung noch in der Strafrechtslehre weiter kommen werden, und die Consequenzen für das Strafverfahren, die sich aus dem Wesen der letzteren ergeben und die ja schon zum Theil praktisch durchgeführt sind, liegen so nahe, daß wir sie nicht eigens hervorzuheben brauchen. Das sind die Gedanken, welche uns bewogen haben, die Frage nach dem Wesen der Polizei im Allgemeinen und der Sicherheitspolizei im Besondern hier möglichst gründlich und mit Zuhilfenahme der Gesetzgebung aller Hauptstaaten Europas zu behandeln. Wir wissen recht wohl, daß wir in Beziehung auf die bisherige Anschauung der Criminalisten hier nur negativ aufgetreten sind. Aber obwohl wir sonst der negativen Arbeit keinen allzugroßen Werth beilegen, so wird man uns doch zugeben, daß

sie der positiven Neugestaltung vorausgehen muß. Vielleicht daß uns Zeit und Kraft bleibt, wenn unsere nächste große Arbeit, die Verwaltungslehre, vollendet ist, auch im positiven Sinn die obigen Gedanken weiter auszuführen. Immer aber würde es unser Stolz sein, wenn das, was wir hier versucht, den Anlaß zu ernsterer Erwägung der ganzen Frage geben würde.

Das Pflegschaftswesen hätte eigentlich einen selbständigen vierten Band bilden und dem Gesundheitswesen folgen sollen. Es ist aber nicht möglich, mehr über denselben zu sagen als was wir gesagt, ohne für eine Arbeit wie die unsere, die ohnehin so ziemlich das Maß selbst einer recht geübten und auf langen Vorarbeiten ruhenden Leistungsfähigkeit erreicht, zu viel sagen zu müssen. Wenn es uns nur gelingt, den verwaltungsrechtlichen Standpunkt für dieß bisher amphibische Gebiet, das ziemlich heimatlos theils in bürgerliche Rechte, theils außerhalb demselben unter verschiedenen Namen umhergeworfen wird, festzustellen, so wäre viel gewonnen. Das Uebrige würde sich fast von selbst ergeben.

Wien, Juni 1867.

Inhalt.

Das Polizeirecht.

Grundbegriffe.

Erster Theil.

Das allgemeine Polizeirecht (der vollziehenden Gewalt gehörend).

Zweiter Theil.

Die Sicherheitspolizei und ihr Recht. (Persönliches Leben.)

Das Pflegschaftswesen.

Das Polizeirecht.

Grundbegriffe.

I. Begriff der Polizei.

Wer sich irgendwie mit den Grundbegriffen des öffentlichen Rechts und ihrer bestimmten und klaren Fassung eingehend beschäftigt hat, der weiß, daß es im ganzen Gebiete desselben keinen Begriff und kein Rechtssystem gibt, die auch nur annähernd solche Schwierigkeit machen, wie diejenigen, welche sich auf die Polizei beziehen. So wie man wissenschaftlich oder praktisch an dieß Gebiet hinankommt, so häufen sich diese Schwierigkeiten nicht so sehr im Einzelnen, als vielmehr für das Ganze und sein richtiges Verständniß, und zwar in einem solchen Grade, daß bisher weder die Wissenschaft noch die Gesetzgebung es versucht haben, zu einem definitiven Abschluß für Begriff und Gränze dieses Gebietes zu gelangen.

Daß dieß nun dennoch, und zwar keineswegs bloß theoretisch nothwendig ist, darüber sind wohl im Grunde alle einig. Denn das, was wir Polizei nennen, greift so tief und gewaltig in das ganze Leben des Staats und des Einzelnen hinein und beschränkt die Freiheit des letzteren im Namen der Entwicklung des ersteren in so entscheidender und zugleich empfindlicher Weise, daß ohne die vollständige Klarheit über die Polizei kein öffentliches Recht, am wenigsten das Verwaltungsrecht, als ein in sich harmonisches und fertiges angesehen werden kann.

Um nun zu dieser Klarheit zu gelangen, muß man sich zuerst über Einen Satz einig sein.

Kein Begriff ist an sich unklar. Jede Unfertigkeit in demselben beruht stets nur darauf, daß man mit demselben Wort verschiedene Funktionen bezeichnet. Die Aufgabe besteht nun darin, diese Funktionen zu scheiden. Nirgends ist dieß mehr ersichtlich, als bei dem Begriffe und in Folge dessen bei dem Recht der Polizei.

Der reine Begriff der Polizei ist an sich sehr einfach. Er enthält die Gesammtheit der Funktionen des Staats, durch welche derselbe jedem in der Natur jeder Kraft liegenden maßlosen und eben dadurch gemeingefährlichen Streben begränzend entgegentritt, wo ein solches die öffentlichen Zustände der Gemeinschaft und ihres Rechts, ihres inneren und äußeren Lebens sich und seinen Sonderzwecken unterzuordnen trachtet und dadurch die organische Gesammtentwicklung gefährdet. Die Polizei ist daher die vollziehende Gewalt, *in sofern* der *Gegenstand* derselben eine öffentliche Gefährdung, und ihre *Aufgabe* ein Schutz ist. Der Polizeiorganismus, den man auch wohl kurz als „Polizei" bezeichnet, ist dabei der Organismus von Behörden, welche diese Funktion zu ihrer Aufgabe haben. (S. Vollz. Gewalt 196 ff.)

Dieser reine Begriff ist nun durch zwei Momente unklar geworden.

Zuerst hat der geschichtliche Gang der Entwicklung es mit sich gebracht, daß nicht eben bloß jene die Gesammtheit *schützende*, sondern *jede* Thätigkeit des Staats mit dem Ausdruck „Polizei" bezeichnet ward. Wir haben in der Lehre von der vollziehenden Gewalt dieß Verhältniß bereits erklärt. Sie bedeutet in diesem Sinn in der That die Verwaltung selbst, aber freilich die Verwaltung, insofern sie ohne alle selbstthätige Mitwirkung des Volkes einseitig vom staatlichen Organismus ausgeht. Sie ist damit die unfreie, wenn auch keineswegs principlose Form der Verwaltung, und enthält daher hier mehr einen historischen Abschnitt in der Verwaltung sowohl nach Geist als nach Form derselben, als einen systematischen Begriff. Das Princip, das sie verwirklicht, ist in der Inneren Verwaltung (Einleitung) als der Eudämonismus bezeichnet worden. Wir können nun diesen Standpunkt für die Auffassung der Polizei wohl als einen überwundenen ansehen.

Zweitens aber bedeutet der Ausdruck „Polizei" die Vollziehung und die vollziehende Gewalt *überhaupt* in ihrer Scheidung von der Verwaltung in dem von uns aufgestellten Sinne, nach welchem die Verwaltung die Vollziehung einer bestimmten organischen Aufgabe des Staats ist. Aber auch hier wird unter Polizei wieder nicht die Vollziehung überhaupt, sondern nur dasjenige Gebiet derselben verstanden, welches sich gegen die *einzelne* Persönlichkeit richtet, und dieselbe zur Erfüllung der im Verwaltungsrecht liegenden Vorschriften *zwingt*. Die Polizei ist in diesem Sinne die *Zwangsgewalt der Verwaltung gegen den Einzelnen*. (Vollz. Gewalt 201.)

Allerdings nun könnte man bei diesem Begriffe stehen bleiben, wenn jene ganz allgemeine Funktion der Polizei, die Vollziehung im einzelnen Falle zu erzwingen, eben eine allgemeine bliebe. Denn man kann ganz füglich sagen, daß jede Vollziehung zugleich eine Sicherung

gegen diejenigen Gefahren enthält, welche die Nichtvollziehung mit sich bringt, so daß der obige formale Begriff mit der angegebenen Auffassung übereinstimmte.

Allein so wenig es einen abstrakten Begriff der Verwaltung gibt der bloß abstrakt bliebe, so wenig bleibt jenes allgemeine Element der Vollziehung ein bloß allgemeines. Auch die Aufgabe, durch die Polizei die öffentliche Sicherheit herzustellen, erscheint in Wirklichkeit als eine sehr concrete und bestimmte, zum Theil höchst verschieden gestaltete in jedem einzelnen Gebiete der Verwaltung; und das, was wir „Polizei" nennen, wird daher in der Wirklichkeit des Staatslebens aus einer abstrakten Vollziehungsgewalt zu einer vielfach bestimmten Verwaltungsaufgabe. In jedem Gebiete der Verwaltung muß die Funktion derselben für diese Verwaltungsaufgabe vorhanden sein, denselben Zweck in der verschiedensten Weise erfüllen, denselben Grundsatz unter den verschiedensten Modifikationen zur Geltung bringen. Es gilt daher für die Polizei, was wir für den Unterschied von Vollziehung und Verwaltung gesagt haben. Aus dem allgemeinen Begriff der Polizei entsteht die eigentliche oder wirkliche Polizei, indem derselbe im Gebiete der Verwaltung sich in lauter ganz bestimmte einzelne polizeiliche Aufgaben auflöst. Diese nun bilden zusammen genommen das, was wir das System der Polizei nennen. Erst an dieß System der Polizei schließt sich das, worauf es uns ankommt, und was so viele Schwierigkeiten in der Staatswissenschaft von jeher gemacht hat, das System und die wissenschaftliche Behandlung des Polizeirechts.

II. Das System der Polizei und die Sicherheitspolizei.

Faßt man nämlich die Polizei in dem obigen Sinne als diejenige Funktion auf, welche in allen Punkten des Gesammtlebens dasselbe vor den Gefahren zu schützen hat, die aus dem Uebermaße irgend einer Kraft entstehen, so ist es klar, daß die Polizei an sich gar kein System für sich haben kann, sondern daß sie sich vielmehr an das System der Verwaltung anschließt, und in jedem organischen Theil der letztern die negative Seite desselben bildet. Dadurch ist es eben erklärlich, daß, so lange überhaupt die Funktion der Verwaltung eine wesentlich negative war, auch die „Polizeiwissenschaft" als Form der ganzen Verwaltungslehre auftreten konnte. Jetzt, nachdem die positive Thätigkeit der Verwaltung als die Hauptsache anerkannt ist, müssen wir natürlich einen andern Standpunkt suchen. Und dieser besteht darin, daß, wie gesagt, die Polizei für jedes Gebiet der Verwaltung die negative Funktion besitzt, und daher sich an das System der Verwaltung selbst anschließt.

Die Durchführung dieses Satzes nun hat dadurch einen Werth, daß man auf diese Weise zur endgültigen Klarheit über die große Unbestimmtheit gelangt, welche in dem Worte Polizei liegt.

I. Zuerst nämlich haben wir den allgemeinen Begriff und Inhalt der Polizei von den einzelnen Gebieten derselben zu unterscheiden. Der allgemeine Theil der Polizeilehre enthält alles dasjenige, was in allen einzelnen Funktionen, bei aller ihrer Verschiedenheit gleichartig ist. Und da nun dieß wesentlich in der wirklichen Durchführung der Aufgaben der Polizei besteht, so ist allerdings richtig, daß dieser allgemeine Theil der Polizeilehre eben so gut als ein Theil der vollziehenden Gewalt und ihres Rechts im Unterschiede von der eigentlichen Verwaltung angesehen werden kann. Die Aufnahme desselben in die innere Verwaltung hat dagegen den allerdings nur didaktischen Vorzug, daß das Polizeiwesen als ein Ganzes erscheint. Steht dieß fest, und ist damit die organische Grundlage für das Verständniß der Polizei gefunden, so kann man alsdann später die Uebernahme dieses allgemeinen Theils in die vollziehende Gewalt neben ihrer systematischen Richtigkeit auch zweckmäßig finden.

II. Der besondere Theil der Polizei zerfällt dann, wie der allgemeine Begriff der Verwaltung, in die drei großen Gebiete der Staatswirthschaft, der Rechtspflege und des Innern. Es gibt daher eine Finanzpolizei, eine Polizei der Rechtspflege oder gerichtliche Polizei, und endlich eine innere Polizei, die man wohl die eigentliche oder Verwaltungspolizei nennt. Wie es nun Sache der Staatswirthschaft ist, ihre Polizei zu behandeln, und wie es Sache der Rechtspflege wäre, die ihrige zu erledigen, so ist es Sache der innern Verwaltungslehre, die Verwaltungspolizei als selbständigen Begriff anzuerkennen und durchzuführen. Das letztere ist es aber, was man als die eigentliche Polizeilehre bezeichnen könnte, wenn es möglich wäre, die polizeiliche, negative Funktion von der administrativen, positiven zu scheiden.

Dieß nun ist aber nicht bloß fast unthunlich in den einzelnen Gebieten der Verwaltung des Innern, sondern es ist zugleich höchst schwierig zwischen der gerichtlichen und der Verwaltungspolizei, und wird noch schwieriger gemacht durch die in Gesetzgebung und Literatur fast durchgreifende Verschmelzung beider Begriffe. Es wird daher, so lange die ganze Theorie nicht feststeht, für jede Polizeilehre von entscheidender Bedeutung, dem Verhältniß der gerichtlichen wie administrativen Funktion der Polizei eine selbständige Beachtung zu widmen, was wir unten thun werden.

III. Stehen auf diese Weise der Begriff und die drei Hauptgruppen der Polizei fest, so kann man nunmehr für die Verwaltungspolizei

von dem reden, was wir das System der letzteren nennen müssen. Das System dieser Polizei ist das der Verwaltung selbst. Man wird daher von einer Bevölkerungs-, Gesundheits-, Bildungs-, Elementar-, Verkehrs-, Landwirthschaftspolizei u. s. w. mit Recht reden. Jeder dieser Begriffe wird die Gesammtheit von Grundsätzen und Maßregeln enthalten, welche die Verwaltung zum Schutze jedes dieser bestimmten Lebensverhältnisse gegen die dasselbe bedrohenden Gefahren ergreift, während die Verwaltung im engern Sinne die Maßregeln zur Förderung der Entwicklung bedeutet. Der Grund jedoch, weßhalb man diese Verwaltungspolizei von der Verwaltung nicht formell trennt, liegt dann eben im Wesen der Sache selbst, wie wir unten sehen werden. Und so wäre alles klar, bis auf den letzten formalen Begriff, mit dem wir noch abrechnen müssen. Das ist der der Sicherheitspolizei.

IV. Das Bewußtsein von jener doppelten Funktion der Verwaltung in allen ihren Gebieten, nämlich der positiven, fördernden und helfenden, und der negativen, schützenden und bewahrenden, ist bereits, wie bekannt, im vorigen Jahrhundert sehr lebhaft vorhanden gewesen, und hat auch seinen ganz specifischen Ausdruck gefunden. Man umfaßte nämlich jene Gesammtheit der positiven Anordnungen und Thätigkeiten mit dem Namen der Wohlfahrtspolizei und die Gesammtheit der negativen mit dem Ausdruck der Sicherheitspolizei, welche man dann wieder gemeinsam als die „Polizei“ zusammenfaßte. Wohlfahrtspolizei war demnach Verwaltung, Sicherheitspolizei war die innere Polizei. Am deutlichsten ist darüber vielleicht das preußische allgemeine Landrecht, das bekanntlich eben so sehr ein Verwaltungs- als ein bürgerliches Gesetzbuch ist, und sich daher über Verwaltung und Polizei klar sein mußte. Dasselbe sagt II, 13. §. 2. „Die vorzüglichste Pflicht des Staatsoberhaupts ist es, sowohl die innere als die äußere Ruhe und Sicherheit zu erhalten.“ §. 3. „Ihm kommt es zu, für Anstalten zu sorgen, wodurch den Einzelnen Mittel und Gelegenheit geschaffen werden, ihre Fähigkeit und Kraft zu bilden und dieselben zur Förderung des Wohlstandes anzuwenden.“ Da sind beide Begriffe in ihrer reinsten Form des vorigen Jahrhunderts. Endlich setzt das allgemeine Landrecht II, 17. §. 1—10 hinzu: „Die nöthigen Anstalten zu treffen, zu Erhaltung der öffentlichen Sicherheit, ist das Amt der Polizei.“ So sind die Dinge bereits lange vorhanden, von denen wir zu reden haben. Nur Eins fehlt: das ist der Begriff eines selbständigen Rechts dieser Polizei, oder einer Gränze ihrer Berechtigung gegenüber dem Individuum. Um nun zu diesem zu gelangen, müssen wir nur zuvor die Bedeutung der Sicherheitspolizei als Theil des ganzen Polizeisystems genauer bestimmen.

In der That nämlich ist dem Wortlaute nach jede Polizei eine „Sicherheitspolizei.“ Wenn man mithin noch den Ausdruck der Sicherheitspolizei in einem speziellen Sinne gebraucht, so ist es nothwendig, sich darüber zu einigen, daß man damit einen bestimmten Theil der innern Polizei bezeichnet. Sonst ist der Verwirrung kein Ende. Und in diesem Sinne werden wir die „Sicherheit“ als ein selbständiges Gebiet der Polizei später aufstellen, als dasjenige nämlich, in welchem es sich nicht mehr um eine bestimmte, an ihrem Objekte qualificirbare, sondern um eine allgemeine Gefährdung der öffentlichen Ordnung handelt. Wir werden daher sagen, daß die innere Polizei aus zwei Hauptgebieten besteht, der Sicherheitspolizei, welche die Gemeinschaft vor der Gefährdung der allgemeinen Zustände und der öffentlichen Ordnung schützt, und den speziellen Theilen der Verwaltungspolizei, welche den Schutz gegen irgend eine ganz bestimmte, einzelne Gefährdung bietet. Die Sicherheitspolizei bildet daher auch einen selbständigen Theil der Verwaltung und ihres Rechts, während alle übrigen Funktionen der Polizei den einzelnen Gebieten der inneren Verwaltung immanent erscheinen.

An diese allgemeinen Grundlagen schließen sich nun Begriff, Inhalt und System des Polizeirechts.

III. Das Polizeirecht. System desselben. Allgemeines und besonderes Polizeirecht.

Wegen der entscheidenden Bedeutung, welche das Recht gerade für die Bestimmung und Stellung der Polizei im Gesammtleben des Staats hat, ist es nun nothwendig, gerade für die Polizei den Begriff ihres Rechts genauer zu entwickeln. Hier darf die allgemeine Definition nicht genügen, weil auf der letzteren die ganze Schärfe der folgenden Unterscheidungen zu beruhen hat.

Die oben bezeichnete Funktion der Polizei hat es nämlich zuerst mit denjenigen Gefahren zu thun, welche aus elementaren Kräften entspringen. Diesen gegenüber gibt es kein Recht der Polizei. Der Rechtsbegriff ist daher unanwendbar, wo der Polizei nur natürliche Gewalten entgegen treten (z. B. Errichtung von Leuchtthürmen, Regulirung von Wegen, Strombetten 2c.).

Der Begriff des Rechts entsteht hier wie immer erst auf dem Punkte, wo die Funktion der Polizeiorgane in die Sphäre des individuellen Lebens hineingreift, und im Namen des Gesammtwohles eine Beschränkung der persönlichen Freiheit von dem Einzelnen entweder fordert, oder sie einseitig hervorruft. Daß eine solche Beschränkung

der persönlichen Freiheit durch die Organe und im Interesse der Gemeinschaft überhaupt, also auch bei öffentlichen Gefährdungen nothwendig und berechtigt sein könne, hat der Begriff der Verwaltung entwickelt, welchem sie als immanenter Theil angehört. Das Wesen der freien Persönlichkeit fordert aber andererseits, daß diese polizeiliche Beschränkung nicht in der Willkür der Polizeiorgane liege, sondern selbst wieder eine feste, durch den allgemeinen Willen gesetzte Gränze habe. Und die Gesammtheit von Grundsätzen, Regeln und geltenden Bestimmungen, welche der polizeilichen Funktion überhaupt gegenüber der persönlichen Freiheit eine solche Gränze geben, bilden das Polizeirecht.

Dieser allgemeine Begriff des Polizeirechts umfaßt daher allerdings die finanzielle und die gerichtliche sowohl als die Verwaltungspolizei. Es ist eine der großen Voraussetzungen der staatsbürgerlichen Freiheit, daß es gar keinen Akt der gesammten polizeilichen Thätigkeit gebe, dem nicht das ihm entsprechende Polizeirecht zur Seite stehe. Wenn die Polizei selbst die organische Bedingung der Gesammtentwicklung dadurch ist, daß sie dem Einzelnen wie der Gesammtordnung das Element der öffentlichen Sicherheit gibt, so ist das Polizeirecht das Corollar derselben, indem es dem Einzelnen wie der Gesammtheit die zweite große Bedingung aller Entwicklung, die Freiheit der individuellen Rechtssphäre, gewährleistet. Das ist die organische Stellung und Bedeutung des Polizeirechts überhaupt neben der der Polizei.

II. Aus diesem Wesen des Polizeirechts hat sich nun zunächst der Gang der Geschichte desselben und sein Verständniß in der Lehre des öffentlichen Rechts ergeben. Die sehr große und zum Theil sehr verworrene Bewegung, welche das Gebiet des Polizeirechts im Allgemeinen umfaßt, namentlich ohne strenge Unterscheidung der gerichtlichen und Verwaltungspolizei, läßt sich in folgende Hauptgruppen zusammenfassen.

Die Geschlechterordnung hat noch gar keine selbständige Polizei, weil sie noch keine selbständige Verwaltung hat. Selbst die Verpflichtung gegen die Friedensbrecher, welche an die gerichtliche Polizei erinnert, ist doch im Grunde nur Nothwehr. Die ständische Gesellschaftsordnung dagegen entwickelt bereits die Polizei als Thatsache; aber zum Begriffe eines öffentlichen Polizeirechts gelangt auch sie nicht, weil die Grundherrlichkeiten und Körperschaften, die die Polizei ausüben, zugleich die Funktion der Gesetzgebung, der Verordnung und des Gerichts mit der der Polizei in demselben Organ vereinigen, was den Begriff des individuellen Rechts gegenüber diesem Organe so gut aufhebt, wie der Begriff des Gesetzes es in der staatsbürgerlichen Gesellschaft thut. Um den Begriff und Inhalt des Polizeirechts selbständig

zur Geltung zu bringen, und damit für die gesammte Polizei in all ihren Formen eine neue Epoche zu begründen, mußte ein neues Element zur Geltung gelangen.

Dieß nun geschieht mit dem Beginne der staatsbürgerlichen Gesellschaft dadurch, daß der Staat sich selbständig hinstellt, von den an sich freien Einzelnen, die ihm angehören, scheidet, und somit in Staat und Staatsbürger sich zwei Persönlichkeiten (Rechtssubjekte sagt man, als ob es „Subjekte" ohne Recht gäbe) gegenüber treten, von denen die eine in die Rechtssphäre der andern hineingreift, während das Wesen der andern für dieß Hineingreifen eine Gränze, das ist ein Recht fordert. Dieß Polizeirecht ist daher das erste charakteristische, formelle Merkmal des Eintretens der staatsbürgerlichen Gesellschaftsordnung und der Erhebung derselben über die ständische Gesellschaft. Und von da an gilt nun für die gesammte historische Entwicklung des Polizeirechts der Satz, daß dasselbe mit der Entwicklung der staatsbürgerlichen Gesellschaft selbst fortschreitet, und somit den formellen Ausdruck des öffentlichen Bewußtseins von dem Werthe und dem Rechte, den Forderungen und der Bestimmung der individuellen Freiheit des Staatsbürgerthums bildet.

Man kann nun in dieser historischen Entwicklung des Polizeirechts zwei große Epochen unterscheiden, die wir wenigstens im Allgemeinen charakterisiren müssen, um dem, was wir zu leisten haben, seine Stellung anzuweisen.

Die erste Epoche beginnt mit dem sechzehnten Jahrhundert, und geht dahin, die staatsbürgerliche Freiheit gegen die polizeiliche Funktion dadurch zu sichern, daß zunächst die Aufgaben der letztern gesetzlich festgestellt werden. Dieß ist bis zum Ende des vorigen Jahrhunderts der Inhalt aller auf die Polizei bezüglichen Gesetze, und vermöge derselben erscheint das gesammte Verwaltungsrecht noch fast ausschließlich in Polizeiverordnungen. In dem Sinne aber, daß diese Gesetze neben den Verwaltungsaufgaben, welche die Polizei zu vollziehen hat, auch eine gesetzliche Gränze für die Freiheit des Einzelnen gegenüber jener Funktion der Polizei aufgestellt, und somit ein Polizeirecht in unserm Sinne geschaffen hätten, gibt es noch kein Polizei- oder Verwaltungsrecht. Erst mit dem Ende des vorigen und dem Anfang unsers Jahrhunderts beginnt die zweite Epoche. Diese beruht darauf, daß sich der Gedanke der Verantwortlichkeit der gesammten Polizei Bahn bricht und damit das Princip der persönlichen Freiheit gegenüber der polizeilichen Funktion sich ein selbständiges Rechtssystem bildet. Im Beginn dieser Epoche stehen wir, und das Folgende hat die Aufgabe zu zeigen, welche Gestalt diese Epoche in den verschiedenen Ländern

angenommen hat, und wie weit Theorie und Praxis darin gekommen sind, das Rechtssystem der polizeilichen Verantwortlichkeit gegenüber der Freiheit des einzelnen Staatsbürgers zum Bewußtsein zu bringen und auszubilden.

Dieß wäre nun wohl ziemlich leicht, wenn namentlich in Deutschland die Epoche der ständischen Gesellschaftsordnung und der polizeilichen Verwaltung bereits nicht bloß im Princip, sondern auch in der Wirklichkeit vollständig überwunden wäre. Allein das ist nicht der Fall. Die Wissenschaft hat daher hier nicht so sehr mit verkehrten Zuständen, als vielmehr mit unklaren Vorstellungen zu kämpfen. Die wesentlichste Aufgabe des Folgenden ist es daher, vor allen Dingen neben dem allgemeinen Begriffe die einzelnen Momente desselben selbständig festzustellen, und das Recht der Polizei, das in seinem allgemeinen Begriffe feststeht, an diesen einzelnen Momenten zu einem selbständigen System zu entwickeln. Denn nur dadurch wird es möglich sein, dasjenige zu erreichen, was uns in der Wissenschaft des öffentlichen Rechts noch so gut als gänzlich fehlt, eine Theorie und Jurisprudenz des Polizeirechts, als des Rechts der persönlichen Freiheit gegenüber der polizeilichen Funktion.

In diesem Sinne nun müssen wir neben dem Begriffe und der Geschichte des Polizeirechts von einem System desselben reden. Es ergibt sich dafür zunächst von selbst, daß dieses System auch hier nicht in dem Begriffe des Rechts, sondern in dem der Polizei liegt und liegen muß, für die es gelten soll. Dasselbe ist daher naturgemäß identisch mit dem organischen Wesen der Polizei; aber es ist für die wissenschaftliche Behandlung von entscheidender Bedeutung, dieß speziell zu betonen.

Es ergibt sich nämlich daraus, daß wir zunächst von einem allgemeinen Polizeirecht zu reden haben, als demjenigen Recht der Polizei, das allen verschiedenen Funktionen und Aufgaben derselben gleichmäßig inwohnt.

An dieß schließt sich dann das besondere Polizeirecht, als demjenigen besondern Recht derselben, das durch die einzelnen, speziellen Aufgaben der Polizei in den einzelnen Gebieten der Verwaltung bestimmt wird, und das dem entsprechend diejenigen Modifikationen jenes allgemeinen Polizeirechts enthält, welche durch diese besondern Aufgaben der Polizei gefordert werden.

Von diesem besondern Polizeirecht bildet nun die Sicherheitspolizei wieder ein selbständig zu bearbeitendes Rechtsgebiet, während alle übrigen Theile der inneren Polizei integrirende Theile der einzelnen Verwaltungsgebiete ausmachen, die man wissenschaftlich nie, und praktisch

nie mit Nutzen von den betreffenden Theilen der Verwaltungslehre scheiden kann.

Das sind die Elemente des Systems des Polizeirechts. Der Grund des Mangels an einem System des Polizeirechts liegt in dem gesammten Entwicklungsgange der deutschen Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, die sich in denjenigen Arbeiten, mit denen sie sich dem Polizeirechte überhaupt zugewendet hat, namentlich mit dem Gebiete der gerichtlichen Polizei bisher beschäftigte, und hier Bedeutendes leistet, während die Verwaltungspolizei fast gänzlich von ihr unberücksichtigt geblieben ist. Der Grund davon besteht wesentlich in dem Mangel des Begriffes von einem selbständigen Verwaltungsrecht einerseits, und der bestimmten Unterscheidung von Klag- und Beschwerderecht. Das erste hat die Theorie des geltenden Rechts überhaupt, das zweite das System der rechtlichen Verantwortlichkeit nicht gedeihen lassen. Daher finden wir eine Literatur für das Polizeirecht auch nur im Gebiete der einzelnen Fragen, was eine zum Theil große Einseitigkeit des Standpunkts zur Folge hat, während sie für das Ganze fehlt. Wesentlich anders ist es in der französischen Literatur, die sehr vollständige und selbst casuistische Arbeiten über das Recht der Verwaltungspolizei besitzt. Dies beruht wieder darauf, daß die Polizei seit dem Code Pénal kein eigenes, formell gültiges Strafrecht hat, und daher das ganze Verfahren der criminalistischen Bearbeitung anheimfiel und auf allen Punkten der juristischen Auffassung Raum ließ. Die strenge, wenn auch vielfach formale Entwicklung des verfassungsmäßigen Rechts trug auch das ihrige dazu bei, so wie endlich die hohe und vortreffliche Ausbildung des Beschwerdeverfahrens. Hier haben wir daher sehr viel zu thun, bevor wir der französischen Literatur nachkommen; doch hat ihre Entwicklung selbst es begründet, daß sie nicht so sehr systematisch und dogmatisch, als vielmehr casuistisch und hermeneutisch auf Grundlage der bestehenden Gesetze verfahren ist. Die Deutschen werden hier die geistige Ordnung in das reiche, fast überreiche französische Material zu bringen haben. Daß die englische Literatur für das Polizeirecht kein eigenes Gebiet eröffnet hat, erklärt sich von selbst. Wenn man sich übrigens den Werth und die Bedeutung des Begriffs eines „Polizeirechts" überhaupt, und daneben den mächtigen Fortschritt vergegenwärtigen will, den wir in Deutschland denn doch trotz alles Mangels an „System" in dem öffentlichen Recht gemacht haben, so muß man einen Blick auf das werfen, was noch im Anfang unsers Jahrhunderts als Polizei gelehrt werden konnte, und was um so mehr Wunder nehmen muß, als schon im vorigen Jahrhundert einzelne hervorragende Männer, wie Möser, J. H. Berg und Sonnenfels auf einem hochachtbaren Standpunkte standen.

während freilich bei andern die Auffassung trotz mancher schönen Phrase im Kathederthum untergeht, wie bei Jakob, der Sonnenfels ausgeschrieben und nicht citirt, und Soden citirt und nicht verstanden hat. Die gewöhnlichen Lehrbücher der Polizei in den ersten Decennien unsers Jahrhunderts dagegen kannten das Polizeirecht überhaupt nur als „Hoheitsrecht" des Staats, und mithin als Berechtigung der Polizei, ohne demselben in dem freien Staatsbürgerrecht ein Gegengewicht zu geben, wie z. B. Eisenhuth, Polizei der Staatseinwohner-Ordnung; Jung, Lehrbuch der Staatspolizeiwissenschaft, der auf S. 344 zu dem Satze gelangt: „die Unterthanen seien schuldig, alles zu tragen, was ihnen auferlegt werde," — worauf Soden in seiner Staatspolizei (National-Oekonomie Bd. 7) S. 123 mit Recht ausruft: „Wenn die Lehrer der Nationen solche Behauptungen wagen, können wir wohl erstaunen, daß die Willkür an die Stelle der Gesetze tritt und der Staatszweck bis auf die Erinnerung untergeht?" Erst gegenüber solchen Anschauungen lernt man begreifen, wie Männer wie der treffliche Aretin in seinem Staatsrecht der constitutionellen Monarchie (1827, II. 166) und im Grunde auch Zachariä (Vierzig Bücher, IV. S. 288) sich so energisch auch gegen die „Wohlfahrtspolizei" aussprechen konnten, die doch selbst in der französischen Revolution in der déclaration des droits de l'homme et du citoyen von 1793 in dem ersten Artikel derselben gipfelt: „Le but de la société est le bonheur commun." (Vergl. Stein, Geschichte der socialen Bewegung in Frankreich, I. Band S. 160 ff.)

In der That, erst wenn man diese Schriftsteller mit unsrer Zeit vergleicht, so sieht man, wie viel wir in Deutschland seit fünfzig Jahren weiter gekommen sind, und wie viel die Nation Männern wie Soden, Lotz, Zachariä, Mohl und Andern verdankt. Wenigstens die Literaturgeschichte und die historische Wissenschaft sollte ihnen bleibende Denkmale errichten, statt sie, wie namentlich Soden, zu vergessen. Denn wie ganz anders sieht denn doch selbst bei Zimmermann (Wesen, Geschichte und Literatur der modernen Polizei, 1852, der freilich auch noch kein Polizeirecht kennt) diese Polizei aus, als im Beginne dieses Jahrhunderts!

Erster Theil.

Das allgemeine Polizeirecht.

Einleitung.

I. Begriff.

Der formale Begriff des allgemeinen Theiles des Polizeirechts dürfte nun wohl keine Schwierigkeit haben. Dasselbe entsteht, indem in allen verschiedenen Funktionen und Gebieten der Polizei ein gemeinsames und gleichartiges Element anerkannt wird. Dieß gemeinsame und gleichartige Element ist die, in gewissen Akten der Polizei enthaltene Beschränkung der Freiheit des Einzelnen, die zum Zwecke der Abwendung einer öffentlichen Gefahr geschieht. Das Recht dieses Eingreifens besteht in der Bestimmung der Gränze, welche dieser Beschränkung durch die Berechtigung der persönlichen Freiheit einerseits und durch die Natur der Gefahr andrerseits vorgeschrieben werden. Die Wissenschaft dieses Rechts besteht in der Darlegung der Elemente und Folgesätze, vermöge deren jene Gränze im Allgemeinen und in jedem besondern Falle bestimmt wird.

Der Unterschied des allgemeinen Polizeirechts von dem besondern besteht dann darin, daß, da der allgemeine Theil der Polizei sich nicht auf eine einzelne Polizeihandlung, sondern auf die Thätigkeit der Polizei als solche bezieht, dieß Recht der allgemeinen Polizei auch nicht durch die Natur der einzelnen Gefahr gegeben wird, sondern durch die Natur der Thätigkeit der Polizei selber. Dadurch entsteht das, was man das System des allgemeinen Polizeirechts nennen kann.

II. Die systematischen Elemente desselben.

Indem wir nämlich, absehend von dem Objekt der polizeilichen Thätigkeit und dem Einfluß, den dasselbe auf das Recht hat, nur auf

diese polizeiliche Funktion als solche sehen, ergibt sich, daß diese polizeiliche Funktion einzelne selbständig dastehende, und auch äußerlich von einander trennbare Momente besitzt, die jedes für sich dem allgemeinen Polizeirecht unterworfen sind. Das Wesen dieser Momente der Funktion, und die dadurch gewonnene bestimmte Gestalt des allgemeinen Begriffes des Rechts der Polizei, ergibt das System des letztern.

Diese Elemente des Polizeirechtssystems sind nun um so wichtiger, als sie keineswegs bloß für die Verwaltungs-, sondern eben so gut für die finanzielle und die gerichtliche Polizei gelten. Sie werden daher zugleich als Grundlage eines bedeutsamen Theiles des Strafprocesses und sogar des Civilprocesses gelten müssen.

Die Funktion der Polizei, welche jenes formale System ihres Rechts begründet, hat nun drei Momente.

a) Sie erscheint zuerst als eine Verfügung des betreffenden Verwaltungsorgans, welche den Willen desselben enthält, der das Verfahren zu verwirklichen hat. Diese Verfügung heißt je nach ihrer Form Befehl, Mandat, Ersuchen u. s. w. Sie erscheint selbständig und äußerlich von dem Verfahren geschieden in schriftlichem oder mündlichem Wege, kann aber auch in der Form von Verordnungen als öffentliche Bekanntmachung auftreten, oder endlich so eng mit dem wirklichen Vollzug zusammenfallen, daß man sie nicht mehr äußerlich scheiden kann, wie bei den Anwendungen von persönlichen Zwangsmitteln. In allen diesen Formen aber bleibt die Sache selbst, und mithin ihr Recht, dieselbe. Dieß Recht der Polizeiverfügung besteht nun nicht in dem Verhältniß derselben zur Sphäre und dem Recht der individuellen Freiheit, denn so lange sie eben bloß Verfügung ist, hat das Individuum nichts mit ihr zu thun; sondern dieselbe enthält das öffentliche rechtliche Verhältniß derselben zu dem geltenden Recht der Gesetze und Verordnungen, und richtet sich daher nach den Grundsätzen, welche über das verfassungsmäßige Verordnungsrecht in der vollziehenden Gewalt dargelegt sind, so daß bei dem Widerstreit derselben mit einem Gesetze die Klage, mit einer andern Verordnung die Beschwerde eintritt. Daß diese polizeiliche Verfügung eine ganz andere Gestalt in der gerichtlichen als in der Verwaltungspolizei hat, ändert diese allgemeinen Grundsätze nicht.

b) Das zweite Moment der polizeilichen Funktion ist dann auf das die Vollziehung der Verfügung gerichtete Verfahren. Natürlich ist dasselbe unendlich verschieden, je nach dem äußern Zweck. Allein rechtlich sind alle Formen desselben gleich. Dieß Recht des polizeilichen Verfahrens beruht nun, im Gegensatz zu dem der polizeilichen Verfügung, darauf, daß es nicht durch das Verhalten zu dem gegebenen

Objekt, sondern zu der Rechtssphäre des freien Staatsbürgers entsteht, und denjenigen Punkt bestimmt, bis zu welchem das Verfahren die persönliche Freiheit des Einzelnen beschränken darf. Der leitende Grundsatz dabei ist der, daß das Verfahren nur zur Anwendung derjenigen Mittel berechtigt ist, welche als unabweisbare Bedingung der wirklichen und vollständigen Vollziehung des öffentlichen Willens angesehen werden müssen. Auch das gilt für beide Hauptarten der Polizei gleichmäßig, wird aber bei weitem vorwiegend für die Verwaltungspolizei von Bedeutung.

c) Das dritte Moment endlich enthält das Verhältniß der vollzogenen Funktion der Polizei zum bestehenden Rechtszustande; das Recht desselben ist einfach das der Verantwortlichkeit und Haftung der vollziehenden Organe auf dem verfassungsmäßigen Wege der Klage und der Beschwerde, und zwar so, daß entweder die Verfügung als solche Gegenstand derselben wird, oder der Vollzug für sich; eine Unterscheidung, welche am wichtigsten ist für die Organe, welche für Klage und Beschwerde zu haften haben, indem die erste Haftung sich auf die den Befehl gebenden, die zweite auf die den Befehl vollziehenden bezieht, die wenigstens in den Funktionen der gerichtlichen und Verwaltungspolizei meistens geschieden sind.

Demnach zerfällt das Polizeirecht an sich, und zwar noch ohne Rücksicht auf die Trennung zwischen der gerichtlichen und Verwaltungspolizei, in drei Theile: das Recht der Polizeiverfügung, das Recht des Polizeiverfahrens und das Recht der Haftung der Polizei. Bei der wesentlich verschiedenen Funktion aber, welche die gerichtliche und die Verwaltungspolizei haben, werden die Formen und Namen dieser drei Theile auch für beide verschieden sein. Und darauf nun beruht das, was wir das System des Polizeirechts nennen, von dem, wie wir gleich hier sagen wollen, das Recht und System der eigentlichen Sicherheitspolizei wieder nur einen besonderen, wenn auch vorzugsweise wichtigen Theil bildet.

Dieses System erscheint demnach in dem Verfügungs-, Verfahrens- und Haftungsrecht der gerichtlichen Polizei, gegenüber dem Einzelnen, dann in dem der Verwaltungspolizei, und endlich in dem Verhältniß beider Zweige der Polizei zu einander, indem die letztere neben ihrer selbständigen Funktion auch noch als bloßes Vollzugsorgan der erstern agirt. Wir werden jedoch die beiden letzten Theile am besten zum Zwecke der klareren Uebersicht mit einander verbinden.

Die Schwierigkeit für die Theorie wird wohl darin bestehen, diese Auffassung für die gerichtliche Polizei gelten zu lassen, da man zwar die Funktionen derselben kennt, allein gewohnt ist, sie als integrirende Theile des eigentlichen Strafprocesses zu behandeln. Dennoch müssen wir daran festhalten, daß dieser Theil des Strafprocesses in der That nichts ist, als ein Theil des Verwaltungsrechts, und daher eigener Darstellung bedarf, die er im Strafprocesse nicht zu finden gewohnt ist.

III. Die gerichtliche Polizei und die Verwaltungspolizei.

1) Der Unterschied an sich.

Auf der Grundlage der obigen Bestimmungen wäre nun das ganze Gebiet der Polizei ein höchst einfaches, wenn man mit dem an sich unzweifelhaften Satze genügen könnte, daß diese Polizei demnach in allen drei Gebieten der Verwaltung, Staatswirthschaft, Rechtspflege und Innerem auftritt, und man daher von einer allgemeinen und besondern Finanz-, Gerichts- und Ordnungspolizei zu reden haben würde. Allein es gibt hier ein Moment, welches die Gränze dieser an sich einfachen Begriffsbestimmungen verwirrt, und damit zugleich das Recht der Polizei unbestimmt macht. Dieß Moment liegt in dem allgemeinen Objekt aller Polizei, der gefährdenden Thätigkeit des Einzelnen.

Ohne allen Zweifel nämlich ist die öffentliche Sicherheit, ganz abgesehen von dem ethischen Momente, gefährdet nicht bloß durch das, was jemand möglicher Weise thun kann, sondern auch dadurch, daß das, was jemand bereits gegen das Recht gethan hat, unbestraft bleibt. Die Sicherung der Bestrafung der Verbrechen ist daher ganz gewiß eine eben so wesentliche Bedingung der öffentlichen Sicherheit, als die Verhinderung von materiellen Gefährdungen. Nimmt man daher den oben bezeichneten allgemeinen Begriff der Polizei, so fällt unzweifelhaft die Verfolgung der Verbrecher zum Zwecke ihrer Bestrafung eben so nothwendig unter denselben, als die polizeiliche Verhinderung von Verbrechen und Gefährdungen. Und nun nennt man der Regel nach die Gesammtheit von polizeilichen Thätigkeiten, welche sich auf ein bereits geschehenes Verbrechen und seine Verfolgung beziehen, die gerichtliche Polizei, während dagegen Thätigkeiten der Polizei, welche es mit der Abwendung von Gefährdungen zu thun haben, die Verwaltungs- oder eigentliche Polizei heißt.

Auch dieß nun wäre einfach, wenn nicht zwei Momente in der Wirklichkeit jene doctrinär scharfe Gränze beständig wieder verwischten, so wie es zur wirklichen polizeilichen Funktion kommt. Das erste liegt

darin, daß oft dieselbe Handlung, welche einen verwaltungs-polizeilichen Akt enthält, auch eine gerichtspolizeiliche ist, wie das namentlich bei der eigentlichen Sicherheitspolizei beständig eintritt. Das zweite liegt darin, daß meistens dieselben Organe beide Arten der Polizei ausüben. Nun würde dieß wiederum ohne große praktische Bedeutung sein, wenn nicht das Recht der gerichtlichen Polizei ein wesentlich anderes wäre, als das der Verwaltungspolizei, und daher die Polizeiorgane regelmäßig in ihrer praktischen Funktion stets unter diesen beiden so wesentlich verschiedenen Rechtssystemen zugleich stünden. Es tritt daher die Nothwendigkeit ein, hier eine Gränze zu ziehen, welche zwar sehr schwierig festzuhalten ist, aber dennoch für die staatsbürgerliche Freiheit hochwichtig ist. Und zu diesem Ende muß es uns erlaubt sein, zuerst die ganze Funktion der Rechtspflege zu charakterisiren, um den Punkt zu finden, auf welchem sich die gerichtliche Polizei eigentlich anschließt, und dann die Gränze und den Inhalt des Rechts beider Funktionen zu ziehen.

2) Das Strafgericht und seine Polizei.

Wir glauben nun in Beziehung auf das gerichtliche Verfahren so kurz sein zu sollen, als es irgend möglich ist. Die Aufgabe des Folgenden kann es nur sein, anzudeuten, weßhalb die Frage nach dem Verhältniß der Polizei zum Gerichte und seinem Verfahren als eine selbständige, mit eigener Funktion und eigenem Recht in der Strafproceßordnung dastehende behandelt werden sollte.

Erkennt man nämlich, daß die ganze Strafrechtspflege selbst nur ein bestimmtes Gebiet der Verwaltung des Rechts ist, so theilt sich der Strafproceß in vier Theile.

Der erste Theil ist der, welcher die Bedingungen für die Aufstellung und Durchführung des strafrechtlichen Beweises zu suchen und herzustellen hat. Der zweite ist der, welcher mit den auf diese Weise herbeigeschafften Mitteln den Beweis führt. Der dritte schöpft das Urtheil. Der vierte vollzieht es.

Es ist nun kein Zweifel, daß der erste Theil kein Strafverfahren ist, sondern im weitesten Sinne eben das umfaßt und enthält, was wir die gerichtliche Polizei nennen. Die vom Gerichte geforderte Herstellung der Beweismittel wird nämlich zur gerichtlichen Polizei, sobald und in so fern dieselbe durch ein Eingreifen in die Rechtssphäre des Individuums geschieht. Dieser Theil ist kein Theil des eigentlichen Strafprocesses; denn das organische Wesen des Strafprocesses ist eben die Führung des Beweises mit den hergestellten Beweismitteln. Die Scheidung zwischen beiden Theilen ist im Einzelnen oft

sehr schwer, nicht aber weil die Begriffe, sondern weil ihre Aeußerungen gleichdeutig sind und in einander übergehen. Unzweifelhaft aber ist, daß beide Funktionen wesentlich verschieden sind und auch oft wesentlich verschiedene Personen betreffen, wie bei Zeugen ꝛc. Steht nun dieß fest, so erscheint alles, was zur bloßen Herstellung der Beweismittel dient, eben als der Inbegriff der gerichtlichen Polizei. Und man kann und muß daher, noch ehe man zum Verhältniß derselben zu der Verwaltungspolizei übergeht, die Kategorien des allgemeinen Polizeirechts auf diesen ersten Theil der strafgerichtlichen Thätigkeit anwenden. Die einzige Schwierigkeit wird dabei in der traditionellen Vorstellung liegen, als seien diese Funktionen Theile des Strafverfahrens, während sie ein polizeiliches Verfahren enthalten. In der That, wie könnte dasjenige ein Strafverfahren sein, dem noch nicht einmal die Gewißheit eines geschehenen Verbrechens zum Grunde liegt? Geht man daher davon aus, daß alles das, was dem auf der Gewißheit eines geschehenen Verbrechens begründeten Strafverfahren voraufgeht, ein strafpolizeiliches Verfahren ist, so erscheinen für das letztere die drei oben bereits bezeichneten Kategorien des allgemeinen Polizeiverfahrens, die Verfügung, die Vollziehung und die Haftung.

1) Die strafpolizeiliche Verfügung des Strafgerichts hat stets zum Inhalt, die Herstellung des Beweises zu sichern. Die Art und das Maß, in welchem sie in die persönliche Freiheit eingreift, ist allerdings eine wesentlich verschiedene, je nachdem es sich um bloße Gegenstände handelt, die im Besitze einer bestimmten Person sind, oder um die Aussagen derselben, oder um die Sicherung des Verdächtigen. Sie erscheinen daher namentlich in dem gerichtspolizeilichen Recht der Beschlagnahme und der Hausdurchsuchung, der Vorführung und der Verhaftung. Wir werden ihnen und der nicht glücklichen Verschmelzung derselben mit den sicherheitspolizeilichen Maßregeln unten wieder begegnen.

2) Das Verfahren in Gemäßheit solcher Verfügungen ist nun zwar an sich einfach, aber schon hier tritt der Punkt ein, auf welchem sich Gericht und Verwaltung scheiden. Die gerichtliche Polizei kann nämlich entweder mit ihren eigenen Organen selbst ihre (obigen) Verfügungen vollziehen, oder sie kann zu dieser Vollziehung die Organe der Verwaltungspolizei benutzen. Im zweiten Falle bedarf die letztere eines formellen Befehles derselben, und es ist Grundsatz aller Verwaltung, daß die Verwaltungspolizei solchen Befehlen zu gehorchen hat. Die Fragen aber, die hier entstehen, bilden einen so wesentlichen Theil des Folgenden, daß wir sie hier nur andeuten.

3) Was endlich die Haftung betrifft, so betreten wir hier ein

schwieriges und wenig geordnetes Gebiet. Die Verantwortlichkeit für Beweis, Urtheil und Exekution liegt nämlich in der Appellation, die im Grunde das vollständig geregelte Beschwerdeverfahren innerhalb der Rechtspflege und berufen ist, das Muster des Beschwerdeverfahrens für die innere Verwaltung zu werden. Die eigentliche Frage über die Haftung für die Aktionen der gerichtlichen Polizei, namentlich bei Verhaftungen u. s. w., die sich durch richterliches Urtheil als ungerechtfertigt zeigen, ist erst in neuester Zeit entstanden. Offenbar ist es unmöglich, eine Sicherung für die Verfolgung von Verbrechen herzustellen, wenn man die Richter oder den Staatsanwalt persönlich für jeden mit der Verfolgung von Verbrechen verbundenen Eingriff in die Rechtssphäre der Persönlichkeit (wie Verhaftung, Untersuchungshaft 2c.) verantwortlich machen will, wo dieser Eingriff sich durch ein freisprechendes Urtheil als unbegründet, und daher als eine Verletzung des individuellen Rechts darstellt. Denn da sie vom Staate einen Auftrag erhalten haben, dessen Ausführung ohne Irrthum unmöglich ist, so folgt daß, so lange die letztere die gesetzlichen Formen nicht überschreitet, eben nur der Staat selber den Schadensersatz zu leisten hat. Doch glauben wir nicht, hier auf diese Frage eingehen zu sollen.

Dieß nun wären diejenigen Punkte, welche den gerichtspolizeilichen Inhalt der Strafproceßordnungen bilden. Bei allen verschiedenen Ansichten über Einzelnes wäre es nun gewiß leicht, sich über das Ganze zu einigen, wenn jene Funktionen stets nur von den dienenden Organen der Gerichte selbst ausgeführt werden könnten. Das geschieht aber nicht nur nicht, sondern kann auch nicht geschehen. Und hier ist es nun, wo die polizeiliche Funktion und die Bestimmung ihres allgemeinen Rechts eigentlich erst ihre Schwierigkeit finden.

Es möge uns hier nur gestattet sein, darauf hinzuweisen, daß hier der Ort wäre, an welchem die Frage namentlich nach dem (gerichtspolizeilichen) Zwange zur Zeugnißablage (namentlich auch einer Redaction bei incriminirten Artikeln), und die Frage nach Caution und Freilassung gegen dieselbe, so wie die ganze Frage nach der Untersuchungshaft zu behandeln sind. Es scheint uns unzweifelhaft, daß alle diese Untersuchungen halb in der Luft schweben ohne rechte systematische und staatswissenschaftliche Heimath, so lange die gerichtliche Polizei nicht als ein selbständiger Theil der Strafproceßlehre behandelt wird. Warum sollen sie diese organische Angehörigkeit erst der Lehre von der Verwaltungspolizei zu verdanken haben?

3) Das Princip des Unterschiedes im Recht der gerichtlichen und der Verwaltungspolizei.

Die Nothwendigkeit der Unterscheidung der obigen beiden Funktionen der Polizei beruht nämlich für das praktische Recht darauf, daß, wie schon angedeutet, jener erste Theil, die strafgerichtliche Funktion, eben von einem ganz anderen, einem dem Gerichte nicht unterstehenden Organe, nämlich von dem Organismus der Sicherheitspolizei beinahe ausschließlich ausgeführt wird, so daß wie bekannt die Sicherheitspolizei zugleich die ganze Funktion der strafgerichtlichen Polizei zu übernehmen hat. Es ergibt sich daraus, daß man in den Funktionen der Sicherheitspolizei drei Momente zu scheiden hat. Das erste und einfachste ist das, wo sie nur als vollziehende Gewalt für die strafgerichtliche Thätigkeit erscheint; das zweite das, wo sie als Vertreterin der öffentlichen Sicherheit, *ohne* Veranlassung vom Gerichte zu verlangen, selbstthätig die Verbrechen aufsucht und verfolgt, um sie dem Gericht zu überliefern; das dritte endlich ist dasjenige, wo sie mit geschehenen Verbrechen überhaupt nichts zu thun hat, sondern ihrem Begriffe nach *nur* als Verwaltungspolizei auftritt.

Um nun die Bedeutung dieser Unterscheidung zu verfolgen, muß man natürlich vor allen Dingen die Grundlagen aufstellen, nach welchen sich für beide Theile, für das gerichtliche und das administrativ-polizeiliche Element, ein besonderes Recht bildet.

So wie es nämlich feststeht, daß die Gerichte zugleich die Funktion haben, nicht bloß den Beweis für ein Verbrechen herzustellen und es zu strafen, sondern auch das geschehene Verbrechen zu entdecken, so haben Gerichte und Polizei *dieselbe* Thätigkeit, und in dieser speziellen Aufgabe sind die Organe der Polizei den Gerichten untergeordnet. Diese Unterordnung ist es nun, welche das erste Element des öffentlichen Polizeirechts erzeugt.

So bald es sich nämlich darum handelt, das Eintreten der Rechtsfolgen einer geschehenen That zu sichern, sei es durch Feststellung beweisender Thatsachen, sei es durch Festhalten und Vorführen verdächtiger Personen, da ist das *Gericht* das dazu competente Organ. Das Gericht hat in solchem Falle die geschehene That als solche nach dem ihr vorgeschriebenen Verfahren constatirt, und die Thäterschaft wenigstens wahrscheinlich gemacht. In diesem Falle muß das Urtheil darüber, es müssen die in Folge desselben zu ergreifenden Maßregeln, so wie die Bestimmung der durch diese Maßregeln betroffenen Person bereits *feststehen*, ehe ein Schritt geschieht, der, um die Verwirklichung des Rechts zu sichern, in die persönliche Freiheit hineingreift. Und in

Gemäßheit dieser gerichtlichen Entscheidung hat dann die Ausführung Statt zu finden. Diese Entscheidung erscheint daher hier als ein gerichtlicher Befehl an die vollziehenden Organe der Verwaltungspolizei. Die letztere, welche einem solchen Urtheil gemäß handelt, hat hier daher selbst kein Urtheil zu fällen, sondern ist in der That nichts als die rein vollziehende Behörde für das Urtheil einer anderen. Sie hat daher ihrerseits nichts zu untersuchen und nichts zu beschließen, sondern sie hat einfach dem ihr von jenem Organe gegebenen Befehle Folge zu leisten. Sie hat daher auch nichts zu verantworten, und unterliegt keiner Haftung für das, was sie thut. Sie hat nur zu sorgen, daß ihre in Gemäßheit des ihr zugekommenen Befehles vorgenommenen Thätigkeiten zur Sicherung der Rechtspflege die Gränze des Nothwendigen nicht überschreiten; das ist ihre Funktion, und das ist ihr Recht. Die Polizei ist hier nichts als Dienerin des Gerichts. Und in diesem Sinne ist sie eigentlich überhaupt keine Polizei, sondern steht in Betreff ihrer Funktion neben dem Gerichtsdiener. Daß sie und nicht der letztere in diesen Fällen funktioniren, ist daher nicht Sache des organischen Systems, sondern Sache der Zweckmäßigkeit. Gäbe es keine wesentlich andere Thätigkeit derselben, so gäbe es eigentlich überhaupt keine wahre Polizei.

Es wird daher nothwendig, zunächst erst die specifisch von der obigen verschiedene, eigentlich verwaltungspolizeiliche Thätigkeit und ihr Recht zu charakterisiren.

Diese nun entsteht da, wo es sich nicht mehr um eine geschehene Rechtsverletzung handelt, deren Rechtsfolgen durch die Vollstreckung gesichert werden sollen, sondern um die Herstellung irgend eines Verhaltens der betreffenden Personen, durch welche eine aus der Thätigkeit oder den Zuständen derselben möglicher Weise hervorgehende öffentliche Gefährdung beseitigt werden soll. Es liegt dabei schon im Begriff der letzteren, daß sie noch keine Rechtsverletzung enthalten darf; denn so wie dieß der Fall wird, ist das Einschreiten von Seiten der Polizei schon ein gerichtliches, das zur Aufgabe hat, die Anwendung des Gesetzes gegen die bereits geschehene Uebertretung zu sichern. Dieß ist namentlich da vorhanden, wo eine allgemeine Polizeistrafverfügung eine Ordnungsstrafe auf eine Uebertretung gelegt hat. Hier ist die Uebertretung der Polizeiverfügung nicht mehr eine öffentliche Gefährdung, sondern selbst ein strafbares Vergehen, dessen Bestrafung das betreffende Einschreiten der Polizei sichert, das Gericht aber ausspricht. Wo es sich dagegen um etwas handelt, was die öffentliche Sicherheit zu gefährden droht, da ist das Einschreiten der Polizei nicht mehr bedingt durch die Strafandrohung, sondern durch die Natur der Gefahr, welcher

begegnet werden soll. Es folgt daraus, daß das in diesem Sinne zu Vollziehende nicht aus dem Urtheil eines Gerichtes, sondern aus der freien und selbständigen Beurtheilung des Organes selbst hervorgehen muß, welches eben zu handeln hat. Es folgt weiter, daß Natur und Gränze solcher Vornahmen der Polizei daher auch von der Natur und Gränze dieser Gefahr bedingt sein müssen. Es folgt endlich, daß das Organ, welches solche Vornahmen seinerseits beschließt und durchführt, auch für das, was es thut, für die in seiner Thätigkeit enthaltene Beschränkung der staatsbürgerlichen Freiheit die Verantwortung selbst zu übernehmen hat. Und es ergibt sich mithin, daß hier dieß Organ als ein selbstthätiges Organ der Verwaltung auftritt, und eine im Wesen der inneren Verwaltung überhaupt liegende, durch ihr Princip und durch ihre Objekte nicht etwa auf einem einzelnen Punkte, sondern vielmehr in allen Gebieten der Verwaltung gleichmäßig vorhandene und nothwendige Funktion der gesammten inneren Verwaltung ist. Diese Funktion nennen wir nun die Verwaltungspolizei.

Es ergibt sich nun daraus zunächst, daß die gerichtliche Polizei und die Verwaltungspolizei die beiden großen Grundformen aller Polizei überhaupt sind. Die klare und bis ins Einzelne durchgeführte Scheidung beider ist daher die erste Bedingung jeder förderlichen wissenschaftlichen Bearbeitung der eigentlichen Polizeilehre; ohne allen Zweifel aber ist eine definitive Gestaltung dessen, was wir das Polizeirecht nennen müssen, überhaupt nur durch diese strenge Unterscheidung möglich, und speziell der Begriff der Sicherheitspolizei, wie wir ihn als eigenes Gebiet der inneren Verwaltung im Folgenden aufstellen müssen, ohne dieselbe undenkbar. Denn es scheint klar, daß in dem ersten Falle das Recht der Polizei in den großen und allgemeinen Grundsätzen des dienstlichen Gehorsams, im zweiten dagegen in dem Recht der Polizeiverwaltung selber liege. Competenz und Haftung übernimmt im ersten Falle das Gericht, im zweiten die Polizei selbst. Demgemäß beruht auch das positive Recht des ersten Moments vorzugsweise auf den Strafproceßordnungen, das des zweiten auf eigenen Gesetzen. Und es wäre daher bei der großen Einfachheit dieser Begriffe überhaupt kein Zweifel darüber möglich, daß der Ausdruck „gerichtliche Polizei“ streng im obigen Sinne genommen werden müßte, wenn nicht ein drittes Element, wieder mit eigenem Recht, hinzuträte.

Dieß Element besteht nun darin, daß die Verwaltungspolizei ihrerseits auch ohne gerichtliche Aufforderung die allgemeine und spezielle Verpflichtung hat, die Verbrecher zu verfolgen und sie den Gerichten zu überliefern. Sie ist daher hier in Wirklichkeit eine Polizei

mit gerichtlicher Funktion; und wir müssen nur betonen, daß dieselbe gerade in diesem Sinne meistens die „gerichtliche Polizei" genannt wird, während man sie weder als einfache Exekution des Gerichts, noch als reine Verwaltungspolizei so nennt. Es ist nun gegen eine solche Bezeichnung durchaus nichts zu erinnern. Nur ist eins dabei festzuhalten. In dieser ihrer gerichtlichen Funktion tritt nämlich für die Polizei nicht das Recht der gerichtlichen Exekutivpolizei, also nicht die Haftung des Gerichts für das, was die Polizei vornimmt, ein, sondern vielmehr das Recht der Verwaltungspolizei, das ist das der eigenen polizeilichen Haftung für ihre Maßregeln, so daß in dem, was wir im obigen Sinne „die gerichtliche Polizei" genannt haben, also die polizeiliche Verfolgung von Verbrechen ohne Auftrag des Gerichts, eine strafgerichtliche Funktion, verbunden mit verwaltungspolizeilichem Rechte, vorliegt. Gerade hier liegt daher auch die Schwierigkeit, das Recht der gerichtlichen Polizei mit all der Schärfe zu bestimmen, welche die Jurisprudenz fordern muß. Und zu dem Ende ist es schon hier klar, daß die Polizei in ihrem Verfahren nicht die Selbständigkeit des Gerichts für ihre Maßnahmen in Anspruch nehmen darf, sondern daß auch hier das Recht der Verwaltungspolizei und nicht das Recht des gerichtlichen Einschreitens die rechtliche Gränze bestimmt, innerhalb deren die Polizei die Freiheit des Einzelnen zum Zweck der Verfolgung von Verbrechen beschränken darf. Die Anerkennung dieses Grundsatzes, die Zurückführung des Rechts der gerichtlichen Polizei auf die Principien der Verwaltungspolizei bildet den höchsten Ausdruck des verfassungsmäßigen Polizeirechts, und bezeichnet den definitiven Uebergang von der ständischen zur staatsbürgerlichen Epoche des Verwaltungsrechts überhaupt. Denn die Geltung des gerichtlichen Rechts für das rein polizeiliche Verfahren, welches die erstere Epoche charakterisirt, legt das Urtheil über die Rechtlichkeit des Einschreitens eben in die Hand der Polizei, das ist in die des vollziehenden Organes, und das ist es, was die staatsbürgerliche Freiheit des Einzelnen principiell des Schutzes gegen die Willkür und den Irrthum der Polizei beraubt, indem es diese richterliche Competenz einem für die richterliche Funktion weder berufenen noch geeigneten Organe überweist. Erst nach diesem Punkte entscheidet es sich daher auch, ob ein richtiges Verständniß des Wesens der Polizei vorhanden ist oder nicht, und von diesem Gesichtspunkte aus muß auch die Bewegung der hier einschlagenden Literatur beurtheilt werden.

Denn nun wird es, denken wir, klar sein, weßhalb man einerseits die Polizei als wesentlich für die Verfolgung der Verbrechen bestimmtes

Organ bezeichnet hat, wie in Frankreich, während man andererseits, wie in England, trotzdem mit solcher Schärfe die rechtliche Gränze für die Funktionen der Polizei festhält. In Deutschland ist das positive Recht viel klarer als die Literatur, namentlich weil das erstere von Juristen ausgegangen ist, die leider die Polizeiwissenschaften den Staatswissenschaften ausschließlich überlassen haben. Aber auch die nächste Aufgabe der Folgezeit liegt damit vor. Auch wir müssen der Polizei die Verpflichtung zur Verfolgung und Verhütung von Verbrechen unbedingt zuweisen. Aber wir müssen dabei festhalten, daß die Gränze ihres Rechts gegenüber der persönlichen Freiheit sowohl im Allgemeinen als in den besonderen Polizeifunktionen in den Grundsätzen liegt, welche das Recht der Verwaltungspolizei im Allgemeinen, wie das Recht der Sicherheitspolizei im Besonderen aufstellen.

Dieß nun zu suchen, ist der Zweck des Folgenden. Und das Verwaltungspolizeirecht, welches sich daraus ergibt, wird dann, und das ist sein wahrer Werth, zugleich das Recht der gerichtlichen Polizei im obigen Sinne sein, das ist derjenigen Polizei, welche Verbrechen aufsucht und zur Bestrafung bringt, so weit sie dafür keinen gerichtlichen Befehl besitzt.

Man wird am besten die ganze bisherige Literatur nach zwei durchgreifenden Epochen oder Richtungen scheiden.

Die erste ist die, welche anstatt der Scheidung zwischen der gerichtlichen und der Verwaltungspolizei es nur zu einer Scheidung zwischen der Wohlfahrts- und Sicherheitspolizei bringt. Diese Auffassung ist nichts anderes, als eine Entwicklung der eudämonistischen Verwaltungsanschauung des vorigen Jahrhunderts, in der man anfangs in ziemlich unbestimmter Weise die positiven, direkt förderlichen Funktionen der „Polizei" als Wohlfahrts-, die negativen, direkt vor Gefahren schützenden Funktionen derselben als Sicherheitspolizei bezeichnete. Die gerichtliche Polizei, welche dabei zur Aufgabe hatte, durch Verfolgung der Rechtsverletzungen das Recht zu schützen, fällt dadurch unmittelbar in die Sicherheitspolizei. Das ist im Wesentlichen die Vorstellung, wie sie bei Sonnenfels, Berg, Jacob u. A. herrscht, und sich bis in unser Jahrhundert hineinzieht. Die Entwicklung dieses Standpunktes besteht nun in der, allerdings mit dem Ende des vorigen Jahrhunderts immer bestimmter werdenden, strengeren Scheidung zwischen beiden Gebieten, die schon von Justi (Band 13, Hauptstück 47) klar gefühlt wird, aber erst, und zwar wesentlich durch den Einfluß der französischen Auffassung, mit Pölitz und Aretin recht scharf hervortritt. Pölitz (Encykl. der Staatswissenschaften I. 11 und namentlich II. 274 ff.) erkennt deutlich die

Verschiedenheit der Funktion, und **Aretin** (Staatsrecht der constitutionellen Monarchie II. 2. Abthl. 177 ff.), kommt sogar schon zu dem Gedanken einer „Rechtspolizei“ und ist somit der **erste** Vertreter der Idee eines Rechtsstaats gegenüber dem eudämonistischen Polizeistaat. Allein das spezifische Wesen der Polizei wird auch ihm nicht recht klar. Es blieb deßhalb die ganze Literatur bei dem abstrakten Begriffe stehen; das, worauf es ankam, den Begriff und den Inhalt des **Polizeirechts**, konnte man unter diesen Umständen natürlich nicht finden, namentlich da auch der selbständige Begriff der Verwaltung gegenüber der Verfassung noch gänzlich fehlte. Dazu kam die **vollständige** Unklarheit der Doktrin des öffentlichen Rechts sowohl der deutschen Länder als der einzelnen Territorien, welche sich durchaus nicht von der unglücklichen Vorstellung los machen konnte, als sei die „Polizei“ ein „Hoheitsrecht.“ Die Hoffnungslosigkeit der Verwirrung bezeichnet sehr gut der im Einzelnen so klare, im Ganzen so unsystematische **Klüber** (Oeffentl. Recht des deutschen Bundes §. 380. 381). Die deutschen Staats- und Bundesrechtslehrer haben die Sache ohne viel Nachdenken hingenommen, und mit fleißig gehäuftem Material den Mangel zuzudecken gesucht; so noch zuletzt **Zöpfl** mit seiner „Polizeihoheit“ (II. §. 480). An einen Fortschritt war von dieser Seite nicht zu denken.

Derselbe kam dagegen von Frankreich; und zwar auch nicht durch theoretische Reflexion, sondern durch den lebendigen Gang der freien Rechtsentwicklung. Die Beseitigung der grundherrlichen Verwaltung hob hier die polizeiliche Funktion der Gerichte auf, und mußte daher consequent auch die gerichtliche Funktion der Polizei beseitigen. Der Gedanke, den Staatsbürger ohne **Urtheil** in seiner Freiheit beschränken zu lassen, widersprach dem neuen Staatsbürgerthum. Es ward daher durchgreifender Grundsatz des neuen französischen Rechts, die gesammte **gerichtliche** Funktion der Polizei zu entziehen und dieselbe den Gerichten als police correctionnelle zu übergeben. Damit ward es denn nothwendig, in dem bisherigen allgemeinen Begriff der Polizei jene Unterscheidung eintreten zu lassen, die wir angeführt, und die gerichtliche Polizei neben der Verwaltungspolizei selbständig hinzustellen; nur daß man dabei wieder nach der alten Theorie nicht zum Begriff der Verwaltungspolizei gelangte, sondern nur von der Sicherheitspolizei sprach. Die erste formell ausgesprochene Bestimmung der Polizei in diesem Sinne ist wohl die des sog. Code de Brumaire, an IV, art. 16: „La police est instituée pour mainteuir *l'ordre public*, la *liberté*, la *propriété*, la sûreté individuelle.“ (Dazu Polizeiordnung vom 12. Mess. an VIII.) Der Code d'Instr. cr., art. 8, bestimmt die Sache noch genauer und definirt die gerichtliche Polizei: „La police *judiciaire* a pour objet de

récercher les délits, d'en rassembler les preuves, et d'en livrer les auteurs aux tribunaux" — dem dann die spätere Theorie ganz consequent die Verwaltungspolizei zur Seite stellte: „La police *administrative* consiste dans le maintien habituel de l'ordre public dans chaque lieu et dans chaque *partie* de l'administration générale." Laferrière, Dr. publ. et adm. II. Observat. prélim. Die übrige Literatur hält diese Scheidung aufrecht und führt sie im Detail durch, indem sie das polizeiliche Verwaltungsrecht der einzelnen Gebiete der Polizei daran anknüpft. (S. die Literatur bei Block, Dict. de l'Adm. v. Police.) Frankreich hat daher eine eigene selbständige Polizeirechtslehre; weßhalb aber dennoch dieselbe nicht zu einem System geworden ist, sondern in lauter einzelnen Bruchstücken auftritt, wird sich unten erklären. Theoretisch ist die Polizei ganz in demselben Sinne auch in Holland wesentlich als Schutz gegen Verbrecher und als Mittel ihrer Entdeckung aufgefaßt (de Bosch-Kemper, Staatsregt §. 338), obgleich sie auch dort praktisch zugleich Verwaltungspolizei ist und zu dem Ende ihr eigenes nicht unwichtiges Verordnungsrecht hat (s. unten).

Diese französische Bewegung hat nun in den deutschen Staaten erst Platz gegriffen mit dem allgemeinen Streben, die Administration von der Justiz zu scheiden und zugleich an die Stelle der bisher meist willkürlichen Polizeistrafrechte ein gesetzliches Recht zu stellen. Das geschah namentlich dadurch, daß das Polizeistrafgesetz nach französischem Muster in die Strafgesetzbücher überging, wovon unten. Allein zur Klarheit kommt auch diese Epoche nicht recht, bis die neuesten Polizeistrafgesetzbücher den Gegenstand eingehender Debatten bilden. Erst hier tritt der Begriff eines eigenen Polizeirechts auf; aber er leidet selbst da noch an dem großen Mangel, daß zum Theil die Polizeiorgane noch eigene Gerichtsbarkeit behalten und über die von ihnen selbst aufgestellten Verordnungen Recht sprechen, während man andererseits niemals zur klaren Unterscheidung von Klag- und Beschwerderecht gelangte, ohne welche eine definitive Gestaltung dieser Begriffe nicht denkbar ist. Als den Uebergang zu dieser Epoche, in deren Beginn wir stehen, kann man die Vorstellung von einer sog. „Präventiv-Justiz" bezeichnen, die schon in ihrem Namen ihren Widerspruch enthält, obwohl Mohl ihr ein eigenes Buch gewidmet hat, dem vor allem neben der hier unumgänglich nothwendigen Berücksichtigung des positiven Rechts die Klarheit des Begriffes selbst fehlt. Denn es leuchtet ein, daß das, was ein Verbrechen hindert, das noch nicht geschehen ist, sondern zu geschehen droht, keine Justiz, und daß das, was sich auf ein bereits geschehenes Verbrechen bezieht, wieder keine Prävention sein kann. Denn selbst der Versuch zu einem Verbrechen ist ja ein Verbrechen,

und wird bestraft, während die Ueberschreitung der gültigen Polizeivorschriften eben dadurch, daß die letzteren ein geltendes Recht bilden, ein strafbares Vergehen bilden. Eine Vermischung beider Funktionen wird unter diesen Umständen nur dadurch erklärlich, daß dieselben von denselben Organen und oft in derselben Aktion vorkommen, wie bei der handhaften That; allein ihr Wesen bleibt verschieden und daher haben sie auch ein wesentlich verschiedenes Recht. An diesem Rechte nun wird der innere Unterschied ein äußerer, und daher wird die juristische Auffassung auch hier die formale Grundlage und der praktische Ausgangspunkt des Systemes bleiben.

Das allgemeine Verwaltungs-Polizeirecht für sich.

I. Begriff.

Das allgemeine Verwaltungs-Polizeirecht in dem obigen Sinn ist daher das Recht der polizeilichen Thätigkeit an sich, noch ohne bestimmte Beziehung auf einen einzelnen Gegenstand, insofern diese Thätigkeit um der Erhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit willen eine Beschränkung der persönlichen Freiheit enthält; und zwar dem Obigen gemäß nicht bloß in Beziehung auf die Verhütung unmittelbar drohender Gefahren, sondern auch in Beziehung auf die Verfolgung von Verbrechen, so weit eben die Polizei hier kraft ihrer organischen Bestimmung und nicht kraft eines richterlichen Befehles handelt.

Die Aufgabe dieses allgemeinen Polizeirechts besteht nun darin, für jene Thätigkeit, so viel als thunlich ist, anstatt des subjektiven Ermessens der Polizeiorgane eine gesetzliche Gränze zu geben, welche eben dadurch die gesetzliche, von der Polizei in ihrer Funktion nicht zu überschreitende Gränze der staatsbürgerlichen Freiheit des Einzelnen enthält.

Dieses Polizeirecht nun wird, wie gesagt, theils durch spezielle Gesetze, theils wo dieselben nicht vorhanden sind, durch Verordnungen gebildet. Die Verfassungsmäßigkeit desselben erscheint dadurch, daß durch das System des Klage- und Beschwerderechts die wirkliche Aktion der Polizei stets auf die in den Gesetzen bestehenden Gränzen zurückgeführt wird.

Das System des allgemeinen Polizeirechts enthält demnach die drei schon oben angedeuteten Theile: das Recht der Polizeiverfügung, das Recht des Polizeiverfahrens, und das Recht der Haftung der Polizei für dasjenige, was sie in Verfügung und Verfahren wirklich als Beschränkung der individuellen Freiheit ausgeführt

hat. Und es ist auch dabei wieder festzuhalten, daß diese drei Momente auch für das gelten, was wir die gerichtliche Polizei genannt haben.

II. Princip des Rechts der Verwaltungspolizei.

Das Princip des Rechts aller Verwaltungspolizei, auch der gerichtlichen, ist an sich ziemlich einfach. Es beruht dasselbe auf dem Wesen der Gefährdung, wobei die Straflosigkeit der Verbrechen gleichfalls zunächst als eine Art der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit aufgefaßt werden muß.

Das Wesen der „Gefährdung" nämlich bringt es mit sich, daß es unthunlich ist, die Gränze des Gefährlichen von dem Ungefährlichen in objektiver Bestimmung zu scheiden, oder diejenigen Maßregeln objektiv festzustellen, welche jedesmal vorgenommen werden müssen, um der Gefahr vorzubeugen. Es ist vielmehr klar, daß dieß Einschreiten gegen die öffentliche Gefährdung wenigstens in einer von vorn herein unbestimmbaren Masse von Fällen demjenigen Organ überlassen werden muß, das der Staat zur Wahrung der allgemeinen Sicherheit aufstellt. Das dafür eingesetzte Organ nennen wir nun die Polizei. Die Bestimmung der Polizei, die somit in ihrem Wesen liegt, gibt ihr damit die Verpflichtung, dasjenige zu thun, was als Bedingung für die Abwendung der öffentlichen Gefahr nothwendig erscheint, und mithin auch das Recht, diejenige Beschränkung der staatsbürgerlichen Freiheit eintreten zu lassen, welche als Bedingung der öffentlichen Sicherheit erscheint. Und das Recht auf diese Maßregeln bildet das Recht der Verwaltungspolizei.

Die Wichtigkeit der möglichst scharfen Bestimmung dieses Rechts, sowohl in seinem allgemeinen Princip als in seinen einzelnen Momenten, beruht nun in Folgendem:

In der That ist es nämlich unmöglich, in dem ganzen Gebiete dieser polizeilichen Thätigkeit mit dem positiven Recht im Einzelnen auszureichen. Es muß vielmehr unabweisbar dem Organismus der Polizei überlassen werden, selbständig und einseitig über dasjenige zu entscheiden, was in jedem einzelnen Falle für die öffentliche Sicherheit nothwendig ist, und die Einzelnen müssen sich demselben eben so nothwendig unterwerfen. Nun aber enthält jedes Einschreiten der Polizei eine Beschränkung der persönlichen Freiheit. Es ergibt sich daraus, daß die Aufgabe der Polizei das Recht derselben involvirt, durch ihre Thätigkeit, und zwar ganz nach ihrem Ermessen, in die Sphäre der persönlichen Freiheit hineinzugreifen. Es ist nicht möglich, der Polizei dieß Recht zu nehmen, wenn man ihr die Verantwortlichkeit

für die Aufrechthaltung der öffentlichen Sicherheit geben will. Und auf diese Weise wird das Recht die Verwaltungspolizei, während es die Sicherheit aller gewährt, andererseits als eine Gefährdung der öffentlichen Freiheit des Einzelnen erscheinen.

Es ist dieß der Punkt, auf welchem sich die mit dem vorigen Jahrhundert entstehende tiefe Abneigung gegen ein Institut und ein Recht erklärt, dessen Nothwendigkeit und Nützlichkeit dennoch von niemandem bezweifelt ward. So wie die staatsbürgerliche Gesellschaft auftritt, wird das Gefühl allgemein, daß die Unverletzlichkeit der individuellen Rechtssphäre die erste Bedingung der staatsbürgerlichen Freiheit und Entwicklung, und daß daher in jener Gestalt des Polizeirechts der lebendige und demnach nie zu beseitigende Feind der freien Bewegung des Volks gegeben sei. Dieser Gegensatz charakterisirt nun das Ende des vorigen und den Anfang des gegenwärtigen Jahrhunderts, und der Haupteindruck desselben besteht in der Thatsache, daß man überhaupt gar nicht zu einem Begriff oder einer Anerkennung des Rechts der Polizei kommt, sondern von vorn herein geneigt ist, alles, was „Polizei“ bedeutet, als gleichbedeutend mit Reaktion und Regierungswillkür anzusehen, was natürlich dadurch nur noch allgemeiner ward, daß man ohnehin keine Selbstverwaltung zuließ, und das Vereinswesen auf der niedersten Stufe stand. Das war im Allgemeinen der Standpunkt dieser Zeit; derselbe ist aber kein europäischer, sondern ein specifisch deutscher, indem Frankreich schon damals die Polizei mit ihrem Recht sehr klar anerkannte und behandelte, während England sie durch seine Gesetze mit vollem Bewußtsein auf ihr geringstes Maß zurückführte. Auch in Deutschland wird dieß mit dem Siege der freien Auffassung allgemein, und damit beginnt die Epoche, in der wir gegenwärtig stehen.

So wie nämlich das freie Staatsbürgerthum in dem öffentlichen Recht zum Siege gelangt, wird es klar, daß auch die freieste Verfassung der Polizei und ihres Rechtes nicht entbehren kann, und daß daher nicht in der Beseitigung der Polizei, sondern vielmehr in der Zurückführung derselben auf ihr richtiges Maß die wahre Aufgabe der staatsbürgerlichen Epoche liege. Damit nun entstand das Streben, diese Beschränkung derselben auf das Nothwendige für die öffentliche Sicherheit auch wirklich zu formuliren, und so mit der Sicherung des Einzelnen vor öffentlichen Gefahren auch die Sicherung der freien Bewegung des Volkes vor der Polizei zu verbinden. Aus diesem Streben entsteht nun das, was wir das verfassungsmäßige Polizeirecht nennen, und das in Princip, Umfang und Form ein wesentlich charakteristisches Element des gesammten öffentlichen Rechts bildet.

Das verfassungsmäßige Polizeirecht erscheint daher zunächst nicht als ein einzelnes bestimmtes Gebiet, sondern es tritt vielmehr in allen Theilen der Verwaltung auf, und in diesem Sinne ist es gar kein Zweifel, daß auch die gesammte gerichtliche Polizei nach ihrem oben aufgestellten Begriff dem verfassungsmäßigen Polizeirecht eben so gut angehört, als die Verwaltungspolizei. Allein eben weil sich das verfassungsmäßige Polizeirecht auf diese Weise durch das ganze Gebiet aller Verwaltung, Staatswirthschaft, Rechtspflege und Inneres hindurch zieht, erscheint es von vorne herein unthunlich, dasselbe in gleicher Form wie alles übrige öffentliche Recht gesetzmäßig zu codificiren. Die Unmöglichkeit einer solchen selbständigen Codification hat nun zwar die theoretische Anerkennung jenes Begriffes als eines organischen im öffentlichen Recht allerdings bisher gehindert, und die Doktrin eines eigenen „Polizeirechts" und seiner Wissenschaft noch nicht zugelassen. Allein die Sache selbst ist dennoch da, und es ist kein Zweifel, daß sie damit auch einer wissenschaftlichen Behandlung entgegen geht. Es kommt zunächst nur darauf an, die Elemente dieses verfassungsmäßigen Polizeirechts festzustellen, und demnach das geltende Polizeirecht der einzelnen Staaten in seinem Werthe zu messen. Diese Elemente aber sind folgende:

Das Princip der Verfassungsmäßigkeit des Polizeirechts nämlich beruht darauf, daß die Funktion aller Polizei nicht mehr als eine gesetzgeberische, wie im vorigen Jahrhundert, sondern als eine verordnungsmäßige angesehen wird, und daß daher das von uns in der vollziehenden Gewalt aufgestellte Recht der Verordnungen gegenüber den Gesetzen für die gesammte Funktion der Polizei zur Geltung gelangt.

Daraus folgt zuerst, daß das Recht der Polizei grundsätzlich nur so weit geht, als es mit dem bestehenden Rechte der Gesetze nicht in Widerspruch tritt. Die Gränze des Polizeirechts ist daher das Gesetz oder soll es sein. Das ist der erste leitende Grundgedanke alles Polizeirechts der verfassungsmäßigen Zustände.

Dieses allgemeinste Princip setzt nun voraus, daß eben wirkliche Gesetze vorhanden sind, um diese Gränze der Polizei auch wirklich bestimmen zu können. Denn das Wesen des verfassungsmäßigen Verordnungsrechts zeigt, daß da, wo das Gesetz fehlt, die Verordnung das Recht hat, dieselbe mit vollem Recht der Gesetze zu ersetzen, und daß, wenn dadurch eine Beengung des freien staatsbürgerlichen Rechts entsteht, die Verordnungsgewalt nicht haftbar, sondern daß es Sache der Gesetzgebung ist, durch spezielle Gesetze der letztern ihre Gränze vorzuzeichnen. Um zu einem wirklichen verfassungsmäßigen Verordnungsrecht zu gelangen, muß daher die Gesetzgebung nunmehr die Aufgabe

anerkennen, ein gesetzliches Polizeirecht zu schaffen, und somit die staatsbürgerliche Freiheit durch Gesetze statt durch Verordnungen in ihrer Sphäre zu beschränken, wo die öffentliche Sicherheit dieß fordert.

Allein dabei steht zweitens fest, daß eine allgemeine Codification des Polizeirechts überhaupt eben so unthunlich ist, als eine genauere Bestimmung der Funktion der Polizei in jedem einzelnen Falle. Die Bildung des verfassungsmäßigen Polizeirechts muß daher einen andern Weg einschlagen, und hat dieß auch bisher in ganz naturgemäßer Weise gethan. Dieselbe tritt nämlich in zwei Richtungen ein, die, wie wir gleich hier bemerken wollen, nicht gleichmäßig ausgebildet sind. Es ist vielmehr gewiß, daß der Charakter des Polizeirechts eines jeden Landes in dem Verhältniß besteht, in welchem diese beiden Richtungen neben einander zur Geltung und zur Entwicklung gediehen sind.

Die erste und natürlichste dieser Richtungen bestand darin, daß man, so weit thunlich, das Recht aller Polizei in einzelnen Gesetzen für die einzelnen polizeilichen Aufgaben feststellte, welche dann die Gränze für die Berechtigung der Polizeifunktion in ihrer Beschränkung der persönlichen Freiheit bilden. Wir bemerken dabei nur, daß diese Gesetzgebung in vier Gruppen erscheint. Die erste ist in der Aufnahme gewisser Gesetze für die Sicherheitspolizei in die verschiedenen Verfassungen gegeben. Die zweite besteht in den Rechtsbestimmungen über die Finanzbehörden (Regalien und Steuererhebung), die dritte in den Strafproceßordnungen (gerichtliches Polizeirecht), die vierte endlich in den Gesetzen über die innere Polizei. Die letztern nennt man zweckmäßig die eigentliche Polizeigesetzgebung. Es wird unsre Aufgabe sein, sie weiter unten näher zu charakterisiren.

Die zweite der obigen Richtungen enthält nun das System der rechtlichen Verantwortlichkeit und Haftung der Polizeiorgane für das, was sie im Namen des Polizeirechts wirklich ausgeführt haben. Dieß System ist nun allerdings formell mit einiger Schwierigkeit aufzustellen; in Wirklichkeit aber ist es sehr einfach, und wir werden es gleichfalls unten ausführen.

Dieß sind nun die beiden Grundlagen für die Bildung des positiven Polizeirechts als eines selbständigen, aber formell mit dem gesammten Gebiete der Verwaltung innig verschmolzenen Theiles des öffentlichen Rechts. Die „Polizeigesetzkunde“ oder das „Polizeirecht“ der einzelnen Staaten wird demnach die Gesammtheit eben jener einzelnen Gesetze enthalten, vermöge welcher das an sich dem Ermessen der Polizei überlassene Recht derselben so weit möglich objektiv bestimmt wird. In diesem Sinne ist der Begriff des Polizeirechts ein sehr ein-

facher. Verwischt wird die Bestimmtheit desselben nur dann, wenn man, wie es allerdings der Regel nach geschieht, wieder einen Theil der eigentlichen Verwaltungsgesetze mit den Polizeigesetzen zusammenwirft.

Allein offenbar mangelt auch diesem Standpunkt, obwohl der Fortschritt, der in demselben liegt, ein ganz unverkennbarer ist, ein wesentliches Moment. Da nämlich die Polizeigesetzgebung oder das positive Recht der Polizei eben nicht ausreicht, so ist es klar, daß man die unvermeidlichen Lücken, welche dieselbe stets hinterläßt, mit dem Elemente der allgemeinen Auffassung des Polizeirechtes ersetzen, und in diesem allgemeinen Theil des Polizeirechts die Quelle für den Ersatz der besondern Bestimmungen zu suchen hat.

In diesem Sinne haben wir versucht, diesen allgemeinen Theil des Polizeirechts zu einem selbständigen Theile des Verwaltungsrechts zu erheben, und daran das besondere Polizeirecht anzuschließen. Und es folgt, denken wir, fast von selbst aus dem früheren, daß dieser allgemeine Theil sich in die drei bereits oben bezeichneten Abschnitte theilen muß, in das allgemeine Recht der Polizeiverfügung, das des Polizeiverfahrens, und das der polizeilichen Haftung. Und nun zum Schluß möge noch einmal hervorgehoben werden, daß dieß ganze Polizeirecht nur so weit gilt, als die Polizei nicht auf Befehl des Gerichts handelt, dann aber auch da, wo es sich um die Entdeckung und Verfolgung bereits begangener Verbrechen handelt, eben so weit noch kein gerichtlicher Befehl vorliegt.

III. System des allgemeinen Polizeirechts.

A. Das Recht der Polizeiverfügungen.

1) Die Polizeiverfügung an sich.

Das Recht der Polizeiverfügung beruht auf der organischen Funktion der Polizei, die öffentliche Ordnung durch Beschränkung der Freiheit des Einzelnen zu sichern, indem die letztere in so weit von der Polizei gefordert wird, als dieselbe einzelne in dieser Freiheit liegende Handlungen für öffentlich gefährlich, oder aber die Vornahme gewisser anderer Handlungen als eine Bedingung der öffentlichen Sicherheit erkennt. Die Polizeiverfügung ist dieß auf dieser Erkenntniß beruhende öffentliche Verbot oder Gebot der betreffenden Handlungen des Einzelnen. Das Recht der Polizei auf den Erlaß solcher Verfügungen ist daher an sich und organisch durch das Wesen der Polizei selbst gegeben, und die formellen Anerkennungen desselben in den Gesetzen der einzelnen Staaten müssen daher nicht als der wahre Rechtsgrund,

sondern nur als die öffentlich rechtliche Formulirung desselben angesehen werden. Die Polizei hat an sich das Recht zu Polizeiverfügungen, und keine Gesetzgebung der Welt hat es der Polizei jemals bestritten oder verweigert.

Die Competenz zum Erlaß der Polizeiverfügung überhaupt — noch ohne Beziehung auf das Polizeistrafrecht — ist eben deßhalb durch die Natur der Funktion jedes einzelnen Organes gegeben, auch ohne daß sie bestimmt ausgesprochen oder formulirt wäre. Jedes Organ der Verwaltung hat die, für die Sicherung seiner speziellen Funktion nothwendige Beschränkung der Thätigkeit des Einzelnen durch Gebot und Verbot zu bestimmen. Es gehören daher zum allgemeinsten Begriffe der Polizeiverfügungen auch diejenigen Anordnungen irgend einer Behörde, welche sich auf ihren speziellen Dienstverkehr mit dem Einzelnen beziehen. (Bureaudienstvorschriften rc.) Indessen versteht man unter Polizeiverfügungen im eigentlichen Sinne doch nur diejenigen, welche das Verhalten des Einzelnen und seiner Thätigkeit zum öffentlichen Verkehr betreffen. Und hier kann es kein Zweifel sein, daß die Competenz zu solchen Verfügungen nur denjenigen Organen zusteht, welche für die Sicherheit eben dieses öffentlichen Verkehrs zu sorgen haben. Diese nun sind entweder staatliche Organe, oder Organe der Selbstverwaltung, also wesentlich Gemeindeorgane. Die Natur der Sache bringt es mit sich, daß die staatlichen Organe die allgemeine Sicherheit, die Gemeindeorgane die örtliche aufrecht halten. Die Gränze zwischen beiden Begriffen ist daher auch im Grunde die Gränze zwischen der Competenz der staatlichen und der Gemeindebehörde. Und es folgt daraus, daß grundsätzlich die Gemeindeordnungen die Grundlage der Competenz zum Erlaß von Polizeiverfügungen enthalten; während eine solche Competenz für Vereine nur ausnahmsweise bei solchen Erwerbsgesellschaften eintritt, die mit dem öffentlichen Verkehr zu thun haben, wie Eisenbahngesellschaften u. a. Dagegen haben die Regierungen fast durchgehend den Grundsatz festgehalten, daß diejenigen ortspolizeilichen Vorschriften, welche sich zugleich auf allgemeine Verkehrsverhältnisse beziehen, einer höheren amtlichen Bestätigung bedürfen, was in Bayern, Württemberg, Baden ausdrücklich vorgeschrieben ist, während in andern Staaten die Natur der Sache das Gesetz ersetzen muß.

Das Recht solcher Verfügungen ist nun dem Principe nach sehr einfach. Da jede Verfügung einen Willensakt der vollziehenden Gewalt enthält, so fordert dieselbe zunächst den staatsbürgerlichen Gehorsam. Der Einzelne ist nicht zum Widerstande berechtigt. Er hat selbst die Competenz der betreffenden Behörde nicht zu untersuchen; wohl aber hat er das Recht, zu fordern, daß die Verfügung als Wille und Vorschrift

eines (öffentlichen) Verwaltungsorgans auch wirklich legitimirt werde. Ueberschreitet dann seiner Meinung nach das Organ das Recht eines Gesetzes, so hat er dafür das Klagerecht; überschreitet es das Recht einer Verordnung, so hat er das Beschwerderecht. Das allgemeine Recht der Verfügung ist daher das allgemeine Haftungsrecht der Polizei, das unten zu bezeichnen ist. Wenn aber für eine Verfügung eine gesetzliche Form vorgeschrieben, und diese nicht eingehalten ist, so ist in der That die Verfügung selbst keine Verfügung mehr, und gibt offenbar das Recht des Widerstandes, so weit eben die Verfügung selber geht.

Dieß ganze allgemeine Verfügungsrecht ist nun wohl eigentlich niemals zweifelhaft gewesen und daher auch in der Theorie nur so weit beachtet, als es sich um die Competenzverhältnisse handelte. Eine bestimmte Gestalt gewinnt die Frage erst in dem Recht der Polizeistrafe. Und es ist nicht zu verkennen, daß der einzige Mangel der über den letztern Punkt vorliegenden Arbeiten wesentlich nur in dem Fehlen der Unterscheidung zwischen Polizeiverfügungs- und Polizeistrafrecht liegt, die wir nunmehr besonders zu betrachten haben.

Wir glauben daher auch hier für Literatur und Gesetzgebung mit einigen kurzen Andeutungen ausreichen zu können, speziell über die Literatur der Competenz zur Polizeiverfügung überhaupt und ihre Geschichte. Das Beste ist noch immer für die frühere Zeit Malchus, Politik der innern Staatsverwaltung (I. Theil Organismus der Behörden 1823). Speziell §. 33. Klüber, Oeffentliches Recht §. 380 ff. Vergl. Aretin, Constitutionelles Staatsrecht II. Bd. 2. Abth. S. 172. Mohl, Polizeiwissenschaft I. Rau, Begriff und Wesen der Polizei. Zeitschrift für Staatswissenschaft 1853. Ein recht guter Artikel im Staatswörterbuch „Polizei.“ Der Gedanke, daß die Sicherheitspolizei selbständig, und in jedem Staate individuell entwickelt und gestaltet ist, wird nicht genug festgehalten. Ueber Begriff und Wesen des Organismus s. Stein, Vollziehende Gewalt S. 223 ff. Gesetzgebung und Recht.

England. Frühere Geschichte: Gneist, Englisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht I. 105 und a. a. O. — Gegenwärtig: Oberstes Organ: Minister des Innern als oberster Friedensrichter. Beamtete: Friedensrichter mit amtlicher Competenz, aber unter voller Haftbarkeit vor dem bürgerlichen Gericht. Selbstverwaltung: Die Gemeinden haben das Recht auf örtliche Polizeigesetze, bye-laws, und Organe derselben, gleichfalls unter richterlicher Haftung. Die

höhere Polizei ist durch die staatsbürgerlichen Rechte begränzt. (Gneist I. und II.)

Frankreich. Die klarste Organisation in Europa, aber mit dem Princip der völligen Ausschließung der Selbstverwaltungspolizei. Selbständiges Auftreten der königlichen Polizei gegenüber der Patrimonialgerichtsbarkeit des Seigneurs. (Akten des Parlaments. Dec. 1561.) Verbot an die Juges seigneuriaux de faire des actes de police: der Chancelier de France wird chef de la justice et de la police. (Arr. vom 28. Sept. 1584.) Lieutenant de Police. (Edikt vom 15. März 1667 und Okt. 1699.) Loiseau, Traité des Seigneuries. — Seit der Revolution Uebertragung der Polizei an den amtlichen Organismus: Präfekt für das Departement, Maire für die Commune, nebst örtlicher Organisation, und neben ihnen die Commissaires de police (Gesetz vom 28. Pluv. an VIII) für je 10,000 Einw. in den Städten, streng durchgeführt durch Arrêté vom 10. März 1855. Polizeidirektion neben dem Bürgermeister, unmittelbar unter dem Präfekten, mit Competenz über die niederen Sicherheitspolizeiorgane der Gardes champêtres und forestiers auf dem Lande, die sergeants de ville und agents de police in den Städten, die vom Maire eingesetzt werden und zugleich Vollzugsorgane der Rechtspflege (police judiciaire) sind. Préfet de police für das Depart. der Seine (Arr. 3. Brum. a. X). Daneben das Institut der Gendarmerie, welche ein integrirender Theil des Heeres, aber verpflichtet ist zu Berichten an den Präfekten und zur Hülfe für die Commissäre. Neueste Organisationsordre vom 29. Oct 1820. Reglement vom 21. Nov. 1823 und Decret vom 1. März 1854. (s. unten). — Dieser Gewalt gegenüber wird das Bedürfniß einer streng umschriebenen Competenz um so lebhafter gefühlt; daher deren oberster Grundsatz: gänzliche Scheidung aller Rechtspflege in polizeilichen Sachen durch Errichtung der tribunaux de police correctionelle (Maire und Juge de paix, bei welchem der Commissaire de police die Staatsanwaltschaft bildet), bis zu Bußen von 15 Frcs.; bei größeren Bußen ist das tribunal de première instance das competente Gericht (Code d'Instr. crim. 1808). So ist hier der Organismus der Sicherheitspolizei reine vollziehende Gewalt geworden, was wir in Deutschland noch zu erstreben haben. (Laferrière, Dr. admin. I. Literatur bei Block, Dict. de l'admin. v. police. Malchus, Politik der innern Staatsverwaltung I. S. 140 ff. Klüber, Oeffentliches Recht §. 387.)

Oesterreich. Neue Organisation der Polizeibehörden nach Aufhebung der gutsherrlichen Gerichtsbarkeit: Grundzüge vom 10. Dec. 1850. Wirkungskreis der Polizeibehörden von demselben

Datum. Dann: Errichtung der Gendarmerie, Gesetz vom 18. Jan. 1850 (militärische Organisation). Trennung der Polizei von der inneren Verwaltung (Allerhöchste Entschließung vom 25. April 1852). Einsetzung der obersten Polizeibehörde; Errichtung von Polizeidirektionen (I. und II. Classe) mit Polizei-Bezirken und Commissariaten. Oberleitung: Statthalter und Länderchefs. Gendarmerie untersteht jedoch nur der obersten Polizeibehörde; doch kann die Polizeibehörde Auftrag geben, und Pflicht der Gendarmerie zur Aufrechthaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung. (Instruktion §. 103. 104). — Gerichtliche Competenz über Polizeivergehen bei den Polizeibehörden selbst (Verordnung vom 20. Juni 1858); zweite Instanz: Commissäre. (Stubenrauch, Verwaltungsgesetzkunde §. 15. 16). — Neueste Zeit: Gesetz vom 22. Oct. 1862, und Ueberlassung der gesammten Polizei an die größeren Städte zur Selbstverwaltung: Wien, Gratz ꝛc. 1866. (Vergleiche darüber unten.)

Preußen. Durchgreifende Unterscheidung zwischen dem Osten und dem Westen (Rheinlande). Jener noch wesentlich auf Grundlage gutsherrlicher Polizei, mit Oberaufsicht der Staatsbehörden; dieser nach französischem Recht. Dieser Charakter bleibt nach 1848. Standpunkt: Allgem. Landrecht II. 13. 6. Recht auf Erlaß allgemeiner Verbote und Strafbestimmungen für „ein Majestätsrecht" erklärt. Gendarmerie bereits 1812 eingeführt; neue Organisation 1820; Princip: militärische Ordnung mit Hülfe für die Polizeibehörden. Verhältniß der Selbstverwaltung bis 1848: Revid. Städteordnung vom 17. März 1831; Magistrat als Verwaltung der Ortspolizei. (Rönne §. 60 mit den einzelnen Gesetzen und Literatur.) — Dann Verfassung vom 5. Dec. 1848. Art. 40. Aufhebung der gutsherrlichen Polizei und Verfassungs-Urkunde 1850 §. 52, jedoch mit Vorbehalt. Erfolg: die Strafgerichtsbarkeit vollständig entzogen; die niedere Polizei ist geblieben. Darauf Gesetz über Polizeiverwaltung vom 11. März 1850 und Gemeindeordnung vom 11. März 1850; principielle Uebergabe an die Selbstverwaltung; aber Sistirung der Gemeindeordnung (Erlaß vom 19. Juni 1852). Aufhebung (Gesetz vom 24. Mai 1853). Rönne I. 16. Städteordnung vom 30. Mai 1853. Bürgermeister mit Bürgerwache, wesentlich gegen Volksbewegung, ohne regelmäßigen Dienst. (K. Ordre vom 1. Oct.) Landgerichtsordnung: Gutsherr. — Das Gesetz vom 20. Febr. 1858 erklärt die Polizei als ein mit dem Besitze eines Ritter- oder ähnlichen Gutes verbundenes Recht. Dabei ist es geblieben! (Rönne §. 60—61.)

Die holländische Polizeiverwaltung beruht auf dem durchgreifenden

Unterschied der königlichen und der örtlichen Polizei. Die erste wird durch ein System von königlichen Polizeicommissarien, die letztere durch den Bürgermeister als Haupt der ganzen örtlichen Polizei ausgeübt; dem letztern sind auch die Polizeicommissarien untergeordnet. (Gemeindegesetz von 1850, Art. 184. 185.) de Bosch-Kemper, Staatsregt §. 196. Dieß System empfängt seine innere Einheit wieder dadurch, daß der König den Bürgermeister ernennt, was noch aus der französischen Zeit herstammt.

Bayern. Organ: Ministerium des Innern als Haupt, Kreisregierungen; Distriktspolizeibehörden, theils Magistrate, theils Landgerichte (gutsherrlich). Für die Competenz allgemeines Gesetz. Polizeistrafrecht (Gesetz vom 10. Nov. 1861). Pözl, Verwaltungsrecht §. 74 ff. May, bayerisches Strafrecht I. 136. — Württemberg. Mohl, Verwaltungsrecht §. 146; speziell über die Landjäger und das Bürgermilitär §. 191. 192. — Die Organisation in den meisten übrigen Staaten beruht auf der allgemeinen Organisation der Verwaltung, indem meistens die Selbstverwaltungskörper (Gemeinden) die niedere, die höheren Verwaltungsstellen die höhere Polizei ausüben.

2) Das Polizeistrafrecht.

Obwohl nun der Begriff des Polizeiverfügungsrechts an sich sehr einfach ist, so bleibt derselbe dennoch stets unbestimmt, so lange nicht das, was die Vollziehung und Verwirklichung solcher Verfügungen sichern soll, seinerseits bestimmt wird. Das ist die für die Uebertretung der Polizeiverfügung aufzustellende Strafe, oder das Polizeistrafrecht. Erst an dem Polizeistrafrecht gewinnt die Polizeiverfügung gleichsam ihren Körper; es ist der Weg, auf dem die letztere in das unmittelbar praktische Leben hineingreift, und daher ist von jeher das Polizeistrafrecht das eigentlich charakteristische Moment an dem ganzen Polizeirecht und seiner Entwicklung gewesen.

Das allgemeine Princip desselben ist wohl klar. Ist das, was die Polzeiverfügung vorschreibt, eine wirkliche Bedingung der Gesammtentwicklung, so ist eine Nichterfüllung derselben von Seiten des Einzelnen ein Vergehen gegenüber der Gesammtheit, die ja doch wieder die erste Bedingung der Einzelwohlfahrt ist. Es muß daher auch für dieß Vergehen eine Strafe eintreten. Allein diese Strafe hat einen andern Charakter als die des Verbrechens. Da die polizeiliche Uebertretung keine Rechtssphäre verletzt, so kann auch das Maß und die Art der Strafe mit dem durch die Uebertretung verletzten Recht in keinem Verhältniß stehen. Die Strafe hat hier vielmehr einen Zweck, und ihr

Charakter ist daher im durchgreifenden Gegensatze zu dem eigentlichen Strafrecht der, vielmehr eine Verwaltungsmaßregel als eine Strafe zu sein.

Dieser Charakter entscheidet nun einerseits für das ganze Recht, und andererseits für das Maß der Polizeistrafe.

Eine Verwaltungsmaßregel nennen wir die Polizeistrafe, weil es nicht ihre Aufgabe ist, dem sittlichen Princip der Strafe für eine geschehene Rechtsverletzung zu genügen, sondern nur den Einzelnen zur nothwendigen Befolgung der Vorschriften der Verwaltung zu veranlassen. Daher heißt sie auch mit ihrem allgemeinen Namen Ordnungsstrafe, das ist eine Strafe, deren Basis nicht die Idee des Rechts, sondern die durch die Verwaltung aufrecht zu haltende öffentliche Ordnung ist. Und dieser Charakter der Polizeistrafe entscheidet nun auch für das Maß und für das Rechtsprincip derselben.

Was zunächst das letztere betrifft, so folgt aus jenem Charakter derselben zunächst, daß sie als Verwaltungsmaßregel auch principiell von der Verwaltung ausgehen kann, und daher an sich keines eigentlichen Gesetzes bedarf, um gültig zu sein. Das ist für die Geschichte des Polizeistrafrechts von entscheidender Bedeutung geworden, und darf bei der heutigen Gestalt desselben nicht übersehen werden, wie es andererseits ein nicht unwesentliches Element für die Geschichte der eigentlichen Strafgesetzgebung bildet.

Geht man aber einen Schritt weiter, so ist es wohl keine Frage, daß eben damit auch das, was die Verwaltung als Verwaltungs- oder Ordnungsstrafe auflegt, auch einen wesentlich verschiedenen inneren Charakter hat, der schon dadurch äußerlich sich manifestirt, daß jede Verwaltungsstrafe keine That, sondern nur eine Gefahr voraussetzt, und daher in Form und Inhalt sich als eine wesentlich verschiedene von der peinlichen Strafe herausstellt. Indeß bleibt die äußere Entwicklung hier zunächst bei den obigen Momenten stehen; jener tiefere Unterschied tritt noch nicht hervor, und die Entwicklung bewegt sich noch bis auf die neueste Zeit im rein formellen Rechtsgebiet.

In der That hat nämlich das alte Strafrecht bis zum Ende des vorigen Jahrhunderts sich grundsätzlich auf dem Standpunkt gehalten, alle Ordnungs- und Polizeistrafen als ganz außerhalb seiner Sphäre liegend anzusehen. Es genügt ein Blick auf die Carolina, um dieß zu beweisen. Da aber die Nothwendigkeit eines strafrechtlichen Zwanges zur Befolgung der Polizeivorschriften dadurch natürlich nicht geringer ward, so mußte man das Recht zur Auferlegung von Polizeistrafen einfach der Polizeiverwaltung selbst überlassen. Dieß nun schien um so natürlicher, als der Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung

überhaupt weder theoretisch noch öffentlich rechtlich existirte und die Verwaltung der Rechtspflege mit der des Innern vielfach zusammenfiel. An eine systematische Mitwirkung der Vertretung ward weder bei der allgemeinen noch bei der örtlichen Gesetzgebung gedacht, und so fiel es bis dahin niemandem ein, an dem Rechte der Polizei zum Erlaß von Strafverfügungen zu zweifeln, denen gegenüber die Freiheit des Einzelnen ernstlich bedroht erschien. Auf diese Weise gab es nun zwar schon damals zwei große Strafsysteme: das peinliche Strafrecht, dessen Recht die Carolina bildete, und das polizeiliche, das von Ort zu Ort, von Zeit zu Zeit verschieden, nur darin gleich war, daß die „Polizei," das ist der gesammte Organismus der Verwaltung, es einseitig feststellte, und zweitens auch über das von ihr aufgestellte Recht einseitig und meist ohne ordentliches Verfahren richtete. Allein daß in beiden strafrechtlichen Gebieten nicht bloß formell, sondern der Sache nach eine wesentlich verschiedene Idee enthalten sei, kam nicht zum Bewußtsein. Es handelte sich nur noch um die formelle Bedrängniß der bürgerlichen Freiheit durch das letztere, und diese ward natürlich um so tiefer gefühlt, als keine Volksvertretung ein Gegengewicht gegen dieselbe abgab. Das war der Zustand, auf welchem in jener Zeit eben die große Gewalt der Polizei beruhte, und dessen tiefere Grundlage eben jene Idee des Eudämonismus war, dessen sittliche und praktische Bedeutung wir bereits früher festgestellt haben.

So wie nun mit unserem Jahrhundert die Selbständigkeit des Einzelnen gegenüber der bisher allgewaltigen Regierungsthätigkeit die Grundlage aller öffentlichen Rechtsordnung wird, tritt dieses Princip natürlich einem Zustande aufs Entschiedenste entgegen, in welchem nicht bloß die polizeiliche Beschränkung der persönlichen Freiheit des Einzelnen, sondern auch die Straforbnung, wenn auch nur für das Gebiet der Ordnungsstrafen, ausschließlich in das Ermessen der Polizeibehörde gelegt ist. Die allgemeine Forderung, die sich daraus als erste und unbedingteste, wenn auch nur formelle ergibt, ist die, daß jenes Recht der Polizei auf objektiv geltende Bestimmungen zurückgeführt, und dadurch die Selbständigkeit des Einzelnen geschützt werden solle. Diese mit der Entwicklung der staatsbürgerlichen Gesellschaft nothwendige Forderung erscheint nun, wie in solchen Fällen immer, zuerst nur als allgemeines Princip. Allmählig gewinnt sie dann eine feste juristische Gestalt, und wird zur Grundlage einer eigenen Rechtsbildung; und für diese mußte es sich zunächst um zwei Fragen handeln; die erste war die, ob man überhaupt noch eines Systems der polizeilichen Strafen bedürfe; die zweite Frage war die, in welcher Gestalt dies System zum öffentlichen Recht werden solle. Die dritte Frage nach dem höheren

Wesen des Unterschiedes zwischen beiden Strafrechtsgebieten ward durch jene formelle Richtung noch in den Hintergrund geschoben, und kommt erst später zum Vorschein.

Was nun die erste jener Fragen betrifft, so war die Antwort an sich sehr einfach. Die gänzliche Beseitigung dieser Ordnungsstrafen bleibt stets unmöglich, wenn man überhaupt die Polizei für die Aufrechthaltung der öffentlichen Ordnung verantwortlich machen will. Das, worauf es daher ankam, war, das System dieser Ordnungsstrafen zu einem gesetzlich geltenden zu machen, und auf diese Weise auch hier das verfassungsmäßige Recht an die Stelle des polizeilichen zu setzen. Das nun konnte nur geschehen, indem man jenes System in ein eigenes Gesetz zusammenfaßte. Und so entstand jene Bewegung, welche mit dem Anfange dieses Jahrhunderts beginnend, auch jetzt noch keineswegs als abgeschlossen betrachtet werden darf, und deren Inhalt durch gesetzliche Feststellung der Ordnungsstrafen die Grundlage für die Herstellung eines gesetzmäßigen Polizeistrafrechts an die Stelle des bisherigen verordnungsmäßigen war.

Allein trotz der Richtigkeit dieser Forderung an sich und trotz des Strebens ihr durch förmliche Polizeistrafgesetzbücher zu genügen, war es bald klar, daß eine vollständige Erschöpfung dieses Rechtsgebiets auch durch die ausführlichste Gesetzgebung nicht zu erreichen sein werde. Die Natur der Gefährdungen, denen die öffentliche Ordnung unterliegt, forderte noch immer einen gewissen freien Spielraum für die selbständige Polizeiverfügung, und innerhalb dieser Sphäre war es nun, wo sich die alte, wenn auch jetzt auf einen sehr engen Raum reducirte Berechtigung der Polizeistrafverfügung nach wie vor mit ihrer Gefährdung der individuellen Freiheit bewegte. Es kam mithin darauf an, diese beiden Elemente der Polizeistrafgesetzgebung zu combiniren. Und aus diesem Streben sind die gegenwärtigen Formen des Polizeistrafrechts hervorgegangen, die sich auf folgende Grundzüge zurückführen lassen.

Die erste Gestalt des ganzen Polizeistrafrechts, das wir nunmehr wohl das staatsbürgerliche nennen können, ist diejenige, in welcher wenigstens grundsätzlich die Polizei gar kein eigenes Recht zu Strafverfügungen hat, sondern die Strafen auch für die Polizeiübertretungen, obwohl sie keine peinlichen, sondern nur Verwaltungs- oder Ordnungsstrafen sind, in das allgemeine Strafgesetzbuch aufgenommen wurden, während den Polizeiorganen damit das Recht genommen ist, außerhalb dieser strafgesetzlichen Bestimmungen ihren Verfügungen noch eine pönale Sanktion zu geben. Dieß System ist zuerst und ausführlich in Frankreich durchgeführt. Die darauf bezügliche Gesetzgebung beginnt bereits mit dem großen organisatorischen Gesetz vom 16./24. Aug. 1790,

welches der Ortspolizei zwar das Recht der Verfügung gab, aber das Recht der Bestrafung nahm. Die Scheidung der Polizei von der Rechtspflege, hier zum erstenmal in Europa gesetzlich ausgesprochen, hat die erste selbständige Polizeistrafgesetzgebung (T. IX. art. 5.) zur Folge, die freilich noch sehr unvollständig ist, so wie die erste öffentlich rechtliche Organisation des Verfügungsrechts im Dekret vom 19./27. Juli 1791, nach welchem das Polizeiverfügungsrecht der Gemeindevertretung überwiesen ward — zwei Principien, von denen jedes seine eigene weitere Entwicklung in Frankreich hat, die aber beide zwei Menschenalter später nach Deutschland übertragen werden.

Die Entwicklung der Organisation des Verfügungsrechts besteht freilich in Frankreich darin, daß die Theilnahme der Selbstverwaltung daran schon durch das Gesetz vom 28 Pluv. VIII aufgehoben, und an ihre Stelle der ganz amtliche Maire gesetzt wird. Die ziemlich vollständige Freiheit desselben, nach seinem Ermessen Verfügungen zu erlassen, ward dann durch das Gesetz vom 18. Juli 1837 dahin neu geregelt, daß er seine Verfügungen jedesmal dem Souspréfet mitzutheilen habe, und daß der Préfet dieselben aufheben könne. Doch sind die Verfügungen des Maire sofort gültig, und nur wenn sie dauernde Ordnungen betreffen, erst nach vier Wochen rechtskräftig. Dabei ist es geblieben; das Polizeiverfügungsrecht an sich ist ein streng amtliches; Deutschland hat das freie Element der Selbstverwaltung erst in neuerer Zeit wieder hineingebracht.

Das Polizeistrafrecht seinerseits, wie gesagt, durch das Gesetz vom 16./25. Aug. 1790 selbständig begründet, bleibt von da an ein selbständiger Theil des peinlichen Gesetzbuches. Es empfängt seine weitere Ausbildung durch den Code de Brumaire (Loi de 3 Brum. an IV) art. 600—606, wodurch eine für das ganze Polizeistrafrecht wichtige Unterscheidung festgestellt ward. Das war die der allgemeinen Ordnungsstrafe von den speziellen, für die einzelnen, speziell vom Gesetze aufgeführten Uebertretungen sanktionirten Polizeistrafen. Die erstere bestand in einer Buße von dem Werthe von 1—3 Arbeitstagen als Gefängniß. Die speziellen Polizeistrafen dagegen wurden dann im Code Pénal art. 470 ff. für einzelne Uebertretungen festgestellt. Auf diesen beiden Punkten beruht von da an das französische System des Polizeistrafrechts und der Art. 4 des Code Pénal konnte nunmehr mit aller Sicherheit bestimmen, daß keine Uebertretung mehr strafbar sein solle, wenn nicht das Gesetz die Strafbarkeit ausgesprochen. Dieser Standpunkt war nun allerdings ein wesentlicher Fortschritt gegenüber dem früheren, indem er die individuelle Freiheit gegenüber den Verwaltungsorganen durch Aufstellung eines Gesetzes sicherte. Allein er hat

trotzdem das Wesen des Strafrechts mißverstehen lassen, indem er die peinliche und die polizeiliche Straforbnung als ihrer Natur nach identisch hinstellte, was wiederum erst durch die deutsche Wissenschaft überwunden werden soll. Dabei war übrigens die praktische Folge die, daß der Maire als Ortspolizei nunmehr in jener Bestimmung nur die Maximalgränze seiner, auf dem Code Pénal begründeten Strafandrohung fand, woher denn auch die ortspolizeilichen Verfügungen in Frankreich durchaus nicht seltener, oft aber viel willkürlicher sind als in Deutschland. Nur das ward festgehalten und mußte den deutschen Zuständen gegenüber als ein großer Fortschritt gelten, daß das Urtheil über diese Verwaltungsstrafen gerichtlich in der Police correctionnelle ausgesprochen, und die Verbindung von Polizei und Gerichtsbarkeit darin beseitigt wird.

(Vergleiche die Organisation communale bei Laferrière, Droit publ. T. I. und bei Balbie Dr. administr. T. II. Das Hauptwerk ist noch jetzt N. de Champagny, Traité de la police municipale, ou de l'autorité des maires, de l'administration et du gouvernement réglementaire 2. Bd. 1844. 47. Kurz bei Mohl, Literatur der Staatswissenschaft III. 263. 264. Eng zusammengestellt in Block, Dict. de l'Adm. v. Organ. crim. nebst Literatur. Edel, Vortrag über den allgemeinen Theil des bayerischen Polizeistrafgesetzbuchs, Verhandl. der Kammer der Abgeordneten II. S. 149 ff.)

An dieß französische System hat sich nun zunächst die belgische Gesetzgebung angeschlossen. Belgien hat französische Principien in seinem Recht, aber deutsche in seiner gesellschaftlichen Ordnung. Das erste Element ist für das Strafrecht, das zweite für das Verfügungsrecht entscheidend geworden. Das belgische Recht hat gleich anfangs das Gesetz von der Verordnung und ihrem Recht als „droit réglementaire“ oder „pouvoir réglementaire“ sehr bestimmt geschieden, und daher auch das peinliche Strafrecht dem verwaltungsrechtlichen scharf getrennt zur Seite gestellt. In dem letztern ist aber die allgemeine Ordnungsstrafe wieder von den einzelnen, im Code Pénal enthaltenen Polizeistrafen geschieden, und zwar hier zum erstenmale mit klarem Bewußtsein ihrer besonderen Stellung. Das betreffende Gesetz ist so klar, daß wir mit seinen Worten alles erschöpft sehen. Das Gesetz vom 6. März 1818 sagt: Art. 1. „Les infractions aux réglements d'administration générale, à l'égard desquelles la loi ne détermine pas des peines particulières, sont punies d'une amende de dix à cent florins ou d'un emprisonnement d'un jour au moins ou de quatorze jours au plus, même cumulativement d'une amende et d'un emprisonnement.“ Dabei wird jedoch wieder festgehalten, daß „keine Handlung bestraft werden

kann, als die vom Gesetz verboten ist." Der Cirkel ist klar. Da das Gesetz vom pouvoir réglementaire das Recht gibt, Handlungen durch réglements zu verbieten, so sind die verordnungsmäßig verbotenen Handlungen gesetzlich verboten und mithin nach dem Gesetz von 1818 verwaltungsrechtlich strafbar, neben den Bestimmungen des Code Pénal. Vergl. de Fooz, Droit adm. belg. T. III. Titre prélimin. und T. I. Tit. I. und T. IV. Die Erkenntniß, daß das peinliche und administrative Strafrecht ihrer Natur nach wesentlich verschieden sind. ist hier jedoch mehr geahnt als anerkannt. Das Recht zum Erlaß der Verfügungen ist jedoch nicht wie in Frankreich dem Maire überlassen; das germanische Element der Selbstverwaltung hat vielmehr den Grundsatz zur Geltung gebracht, den schon das Gesetz von 1818 anerkennt, daß die Gemeindeverwaltungen das Recht haben, Verwaltungsstrafen bis zu 50 fl. auszusprechen, was die neuere Loi communale art. 78. auf die gewöhnlichen Polizeistrafen herabsetzte. De Fooz T. I. Tit. II.

Die deutschen Staaten, die sich dem Princip nach an die französische angeschlossen haben, bilden nun wieder eine selbständige Gruppe. Das sind diejenigen, welche den Versuch gemacht haben, das Verwaltungsstrafrecht von dem peinlichen zu scheiden und neben dem peinlichen Strafgesetzbuch ein eigenes Polizeistrafgesetzbuch aufzustellen. Diese Staaten sind Württemberg, Bayern und Baden. Und damit ist nun die Bahn zu einer ganz neuen Gestaltung des Strafrechts gebrochen, die, freilich nur noch im ersten Beginne ihrer Entwicklung, doch schon eben in jenen Polizeistrafgesetzbüchern Bedeutendes geleistet hat.

Das Verhältniß der letzteren zu einander ist eben deßhalb von besonderem Interesse und gehört schon jetzt der Geschichte des peinlichen Rechts an. Das älteste, Württembergische (1839) hat noch keine klare Vorstellung von dem Gegensatz zwischen Gesetz und Verordnung; doch hat Mohl (Württemb. Verfassungsrecht S. 67 ff.) den Unterschied schon ziemlich klar, wenn auch ohne Anwendung auf den Begriff des verfassungsmäßigen Verordnungsrechts dargestellt, und den Satz der Verfassungs-Urkunde §. 25 betont, daß niemand anders, als in den vom Gesetze bestimmten Fällen Strafe erleiden soll, weßhalb keine Verordnung neue Strafandrohungen enthalten darf. Indeß bleibt dabei die Frage nach den örtlichen Polizeiverfügungen unentschieden (ebendas. S. 8, 9, 10) während die theoretische Behandlung des Polizeistrafrechts (Roller, Württemb. Polizeirecht 1856) sich um alles, was über den Text desselben hinausgeht, nicht kümmert. Dafür aber ist dieß Polizeistrafrecht die erste Codificirung des Verwaltungsstrafrechts, und dadurch seinem Stoffe nach umfangreicher und spezieller, als der betreffende Theil des Code Pénal. Es ist, obwohl in der allgemeinen

deutschen Literatur wenig bekannt, dennoch sehr wichtig, weil es eben durch diese Aufstellung eines selbständigen Polizeistrafrechts den Anlaß zu der Frage gab, ob und wie weit die Elemente des allgemeinen Theils des peinlichen Strafrechts auf die Verwaltungsstrafen anzuwenden seien. Und auf diesem Gebiet liegt nun der Standpunkt für das, was die beiden andern Polizeistrafgesetzbücher geleistet haben.

Das erste ihm folgende ist das bayerische von 1861. Wir können uns der Ueberzeugung nicht verschließen, daß durch dieß Gesetzbuch und vielleicht noch mehr durch die Verhandlungen über dasselbe die Bahn für eine neue selbständige Behandlung des Verwaltungsstrafrechts gebrochen ist. In der That ist es das erste, welches die Frage nach dem organischen Inhalt des Polizeistrafrechts zuerst gründlich angeregt, und ein festes System für das Recht der Polizeiverfügung aufgestellt hat. Die Grundlagen dieses Systems sind: I. Bestimmung der Competenz zum Erlaß ortspolizeilicher und distriktspolizeilicher Vorschriften (Art. 32—36). II. Competenz zum Erlaß von strafpolizeilichen Vorschriften ohne spezielle Ermächtigung durch ein Gesetz, nur als königliche Verordnung, mit Polizeistrafen von 10—100 fl. (Art. 38). III. Die erste Anwendung der Grundbegriffe des allgemeinen Theils des peinlichen Strafrechts auf das Polizeistrafrecht. Der Mangel in diesem sonst trefflichen Gesetze scheint in dem Fehlen einer allgemeinen Ordnungsstrafe zu bestehen, das nicht durch die allgemeine Verweisung auf das (peinliche) Strafgesetzbuch in Art. 31. ersetzt wird. Für die frühere Geschichte und die speziellen Motive siehe Edels gründlichen Bericht a. a. O. Auf den Schultern dieses Gesetzes steht das neueste badische vom 31. Oktober 1863. Auch dieß Gesetz hat zunächst zur Aufgabe, das Verwaltungsstrafrecht zu einer selbständigen Gesetzgebung zu machen; zugleich aber dasselbe durch innige Verbindung mit den Grundbegriffen des peinlichen Strafrechts zu einem auch wissenschaftlichen System zu erheben. Es enthält fast dieselben Elemente, wie das bayerische; einen „allgemeinen Theil" mit den Begriffen von That, Versuch, Verjährung u. s. w. und einen speziellen mit den einzelnen Strafbestimmungen. Nur ist es mit, wir möchten sagen mehr Bewußtsein über Wesen und Stellung des Polizeistrafrechts entworfen, indem es speziell noch die neben seinen Bestimmungen geltenden Verwaltungsstrafgesetze aufnimmt, und dadurch dasjenige begründet, was als der wahre Abschluß dieser ganzen Bewegung angesehen werden muß, die Aufstellung eines vollständigen Verwaltungsstrafgesetzes neben dem peinlichen Strafgesetz, so daß das eigentlich sogenannte Polizeistrafgesetz hier selbst wieder nur als ein Theil des Verwaltungsstrafrechts angesehen wird. Wir sind überzeugt, daß damit

für das **ganze** Strafrecht jene neue Richtung beginnt, deren Grundlage eben die doppelte Idee der Strafe sein wird — der **peinlichen** mit ihrem sittlichen Inhalt, die ihren Grund im ethischen Wesen der Persönlichkeit hat, und der **verwaltungsrechtlichen**, die ihren Grund in ihrer Zweckmäßigkeit für die Aufgaben der Verwaltung suchen muß. Diese Idee entscheidet dann auch für das Recht zur **Strafverfügung**, das nur bei der letzteren im Verordnungswege denkbar ist, indem alles, was für einen äußeren Zweck geschieht, stets sich der Verordnung unterwirft, während eine peinliche Strafe nur als Ausdruck des sittlichen Bewußtseins der Gesammtheit auftreten kann. Es würde hier zu weit führen, darauf einzugehen. Wir bemerken nur noch, daß sich trotz des in §. 32, 33 enthaltenen Verbotes, irgend eine andere als die gesetzlich anerkannte Strafe auszusprechen, die Idee der allgemeinen Ordnungsstrafe in §. 6 und 29 erhalten, und damit der Anknüpfungspunkt für die allgemeinere Auffassung erhalten hat. Jedenfalls dürfte schon hier das feststehen, daß die systematische Weiterbildung der gesammten Strafrechtslehre nicht mehr innerhalb des bisherigen peinlichen Rechts liegen wird, das wohl ohnehin im Wesentlichen erschöpft ist, sondern in einer Auffassung, die hoch genug steht, um beide Theile, das peinliche wie das Verwaltungsstrafrecht, von einem höchsten gemeinsamen Gesichtspunkt zu umfassen, als zwei große, verschiedene, aber doch organisch zusammenhängende Gebiete Eines Gedankens, der eben darum nicht mehr beiläufig, sondern in selbständiger wissenschaftlicher Durchführung zu behandeln und die etwas ermüdete Strafrechtslehre neu zu beleben bestimmt ist.

(Von allen auf die Polizeistrafgesetzgebung bezüglichen Arbeiten gebührt ohne Zweifel der vortrefflichen Arbeit von C. **Edel**, das Polizeistrafgesetzbuch für das Königreich Bayern (Dollmann, Gesetzgebung des Königreichs Bayern 1862 B. V.) der Vorzug. Der Verfasser hat das bayerische Polizeistrafgesetzbuch schon in den Verhandlungen der zweiten Kammer mit seinen eingreifenden Erläuterungen begleitet; das citirte Werk enthält aber außerdem nicht bloß die Exegese und die Geschichte der einzelnen Bestimmungen des betreffenden Gesetzes, sondern in vollständiger Ausführlichkeit auch die übrige dahin gehörende Gesetzgebung des Königreichs, und darf dieß Werk als ein Muster für ähnliche Bearbeitungen angesehen werden. Wir nehmen daher an, daß bei allen folgenden einzelnen Paragraphen des bayerischen Polizeistrafgesetzbuchs die betreffende Ausführung des Verfassers als hinzu citirt angenommen werden möge.)

Was **Baden** betrifft, so verweisen wir auf die schöne Arbeit von L. **Kempf**, das Polizeistrafgesetzbuch für das Großherzogthum Baden,

mit den Motiven, Commissionsberichten und landständischen Verhandlungen 1864. Eine andere Arbeit ist uns bis jetzt nicht bekannt.

Auf dieser allgemeinen Grundlage wird es nun wohl leicht sein, das Recht und Wesen der Polizeistrafordnungen in den übrigen Staaten zu charakterisiren, so weit uns dieselben zugänglich waren.

Am nächsten dem Standpunkte des süddeutschen Polizeistrafgesetzbuches kommt das preußische Recht. Im preußischen Recht ist nämlich das Verhältniß zwischen Verordnung und Gesetz, und die Competenzfrage über den Erlaß der ersteren allerdings sehr klar behandelt und entschieden. Hier sind zuerst die königlichen Verordnungen von den Polizeiverordnungen weit besser getrennt, als in Belgien und selbst in Baden und Bayern, und den letzteren das Recht voller Gültigkeit beigelegt, wenn sie unter den gesetzlichen Formen publicirt sind. Dieser Grundsatz ist schon durch das Allgemeine Landrecht II. T. 13, §. 6 begründet, der das Recht auf Erlaß von Verordnungen für ein „Majestätsrecht" erklärt hat. Die Frage, in wie weit dieß Recht den Polizeiorganen zukomme, und in wie weit speziell dieselben Polizeistrafen auf verordnungsmäßigem Wege aussprechen können, war in der rein polizeilichen Epoche des preußischen öffentlichen Rechts eigentlich gar nicht vorhanden, sondern die Sache wurde als selbstverständlich angesehen. Erst mit dem Siege der verfassungsmäßigen Verwaltung zeigte es sich auch hier, daß es eine der wesentlichsten Bedingungen der letzteren sei, über diesen Punkt ins Klare zu kommen. Und das geschah nun in der, für die ganze Entwicklung dieser Begriffe bezeichnenden Weise dadurch, daß die Reform der Strafgesetzgebung wesentlich zu dem Zweck unternommen wurde, um durch die Aufnahme des Polizeistrafensystems in das Strafgesetzbuch ein gesetzliches Strafsystem für das Verwaltungsrecht zu schaffen. Das war nun die Hauptaufgabe der neuen Redaktion des preußischen Strafgesetzbuches, bei dem im dritten Theil das französische Muster des Code Pénal IV. vorschwebte. Es geschah daher hier, was 1808 in Frankreich geschehen war, daß man nämlich das Verwaltungsstrafrecht mit dem peinlichen durch gemeinsame Codification formell identificirte, und dafür zwar ein objektives Recht des ersteren gewann, aber in Gefahr gerieth, das Bewußtsein von seinem tiefen Unterschiede vom peinlichen Recht definitiv zu verlieren. Die formell vortreffliche Organisation der preußischen Verwaltung hat jedoch davor geschützt, indem jetzt neben dem betreffenden Theile des Strafgesetzbuches das Gesetz vom 11. Mai 1850 über die Polizeiverwaltung gegeben ward, das im Grunde dasjenige als Princip enthält, was die Polizeistrafgesetzbücher des Südens als systematisches Strafrecht formuliren, das selbständige Verwaltungsstrafrecht.

Nach diesem Gesetz kann nämlich auch jetzt noch die Verwaltung (unter dem Namen der Polizei) unter ausdrücklich vorgeschriebenen Formen die allgemeine Ordnungsstrafe für Ungehorsam gegen Polizeiverfügungen da aussprechen, wo das Strafgesetz keine bestimmte Strafe enthält, und zwar im Maximum bis zu 3 und 10 Thaler Geldbuße. Diese Polizeistrafen bilden dann ein gültiges Recht für die Polizeigerichte, wie das Strafgesetzbuch selbst. Der verfassungsmäßige Fortschritt in diesem Gesetz besteht darin, daß es, wir glauben zuerst in Deutschland den Grundsatz zur Anwendung brachte, daß nach §. 5 desselben solche Ordnungsstrafen nur nach Berathung mit dem Gemeindevorstande erlassen werden, wobei wohl das belgische und holländische Recht zum Grunde lag. Wir verweisen für das Spezielle auf Rönne, Staatsrecht I. §. 16, 48 und 49, und die stenographischen Berichte der I. Kammer von 1849, S. 2336 ff. — Bei allem formell Unfertigen, das hierin liegt, ist vielleicht gerade dieses Verhältniß der preußischen Gesetzgebung ein hochwichtiges Element der Weiterbildung. In der That bedeutet die Selbständigkeit des Gesetzes von 1850 die innere Selbständigkeit der Verwaltungsstrafe gegenüber der peinlichen; es ist klar, daß es, wenn auch historisch begründet, doch wissenschaftlich falsch ist, den III. Theil des Strafgesetzbuches zu einem Theil des peinlichen Rechts zu machen; es sollte vielmehr das Gesetz von 1850 der allgemeine, und das III. B. des Strafgesetzbuches der besondere Theil des preußischen Verwaltungsstrafrechts sein, und darauf die Theorie und Praxis des letzteren gegenüber dem peinlichen Strafrecht begründet werden. Das Gesetz von 1850 hat die hohe Bedeutung, diesen Standpunkt eines allgemeinen Verwaltungsstrafrechts gesetzlich zu begründen, dem das badische Polizeistrafgesetzbuch seinen materiellen Inhalt in seinem ersten Abschnitt gibt; die in der Selbständigkeit dieses Gesetzes gegebene Veranlassung zu einer solchen Behandlung ist der größte und eigentliche Vorzug des, wie sich aus dem Obigen ergiebt, zweitheiligen preußischen Verwaltungsstrafrechts, und wir halten fest an der Ueberzeugung, daß sich die Scheidung beider Grundformen alles Strafrechts, des peinlichen und des polizeilichen, von diesem Punkte aus entwickeln wird.

Weit unklarer und unfertiger, wie diese Rechte, sind nun die übrigen positiven Gesetze Deutschlands in dieser Beziehung.

Was zunächst Oesterreich betrifft, so ist es in seiner Gesetzgebung geradezu auf dem halben Wege stehen geblieben.

Dasselbe begann nämlich allerdings nach dem Vorgange Frankreichs und Preußens damit, das gesammte Gebiet der „Vergehungen und Uebertretungen“ in seinem zweiten Theile des Strafgesetzes von

1852 selbständig dem ersten Theile, die Verbrechen betreffend, gegenüber zu stellen. Das Gefühl der Sache war richtig; es ist das unklar gebliebene Streben, das peinliche Recht von dem Verwaltungsrecht zu scheiden. Allein dieser zweite Theil war zu allgemein gefaßt, und enthielt in der That neben dem Verwaltungsstrafrecht auch sehr wesentliche peinliche Elemente, was die ganze Auffassung nur verwirren konnte; dabei ließ derselbe eben wegen seiner Genauigkeit das Aufstellen einer allgemeinen Ordnungsstrafe als unnöthig erscheinen. Dieselbe fehlt demnach. Und da nun keine Verwaltung ohne eine solche allgemeine Ordnungsstrafe bestehen kann, während doch ein Recht zum Aussprechen derselben wieder nirgends in der österreichischen Gesetzgebung formulirt war, so mußte man nachträglich das thun, was man in Preußen mit dem Strafgesetzbuch gleichzeitig gethan hatte, nämlich ein Gesetz erlassen, das der Verwaltung die rechtliche Möglichkeit gab, ihre Verfügungen durch Verwaltungsstrafen zu sanktioniren. Das war die Verordnung vom 20. April 1854, welche an die Stelle der Verordnung vom 11. Mai 1851 und 14. August 1853 getreten ist, und das preußische Gesetz von 1850 ersetzen sollte. Diese Verordnung hat aber sonst den großen Fehler, daß sie eben keine allgemeine Verwaltungsstrafe aussprach, sondern sich begnügt, den (Polizei)-Behörden in §. 1 das Recht zu geben, ihre Verfügungen „durch die ihnen gesetzlich zustehenden Mittel zum Vollzuge zu bringen." Welches diese Mittel sind, wird nicht bestimmt genug gesagt; der §. 11 bestimmt nur, daß in bestimmten Fällen polizeiwidrigen Verhaltens eine Buße von 1 bis 100 fl. und 6 Stunden bis 14 Tage Arrest eintreten könne. Daraus nun ward die allgemeine Ordnungsstrafe durch die Verordnung vom 30. September 1857, welche freilich eine zweite Unklarheit an die Stelle der ersten setzte, indem sie vorschrieb, daß „alle Handlungen oder Unterlassungen, welche von den Gesetzen oder von den Behörden innerhalb ihres Wirkungskreises — im Allgemeinen als strafbar, oder aus polizeilichen oder andern (?) Rücksichten als gesetzwidrig erklärt sind, mit 1 bis 100 fl. Strafe oder Arrest von 6 Stunden bis 14 Tagen zu belegen sind." Was nun unter den „Behörden," was unter den „andern Rücksichten" verstanden ist, wird nicht gesagt. Die Ordnungsstrafe ist damit da, aber die Competenz zur Anwendung derselben ist unbestimmt geblieben. Dagegen ist allerdings das Verfahren geregelt, speziell durch die Verordnung vom 3. April 1855 und 5. März 1858, während wiederum der Grundsatz gänzlich und selbst in der neuen Gemeindeordnung fehlt, daß die Behörde bei örtlichen Vorschriften sich mit der Gemeindevertretung ins Einvernehmen stellen solle. Das Ganze hat daher den Charakter eines formellen, nur im letzterwähnten Punkte auch materiellen

Fortschreitens nach einem an sich bestimmt anerkannten, aber nicht zum Abschluß gediehenen Princip; es bleibt zu hoffen, daß Theorie und Praxis sich die Hände reichen, um aus diesem Zustande in den einer definitiven Rechtsordnung des Polizeirechts überzugehen. Vergl. dazu namentlich die Motive zur Strafproceßordnung von 1863, S. 92.

Noch unfertiger sind nun wohl die übrigen deutschen Gesetzgebungen, wie die von Sachsen-Weimar, Gesetz vom 17. Januar 1854, welches das ganze Polizeistrafrecht den Polizeibehörden übergibt, nur mit der fast unklaren Beschränkung, daß dieselben bei Strafen über 5 Thaler oder 10 Tagen Gefängniß die Zustimmung des Bezirksdirektors einholen sollen. In Nassau hat die Gemeindeordnung vom 12. December 1848 dem Bürgermeister mit dem Gemeinderath das Recht zur Ordnungsstrafe in niederen Polizeisachen bis zu 3 fl. und 6 Tagen Arrest gegeben. In andern Staaten mag es ähnlich sein. Es ist aber klar, daß alles dieß zu unfertig ist, um wissenschaftliche Beachtung zu verdienen. Wir bedürfen in Deutschland einer selbständigen Theorie und Gesetzgebung des Verwaltungsstrafrechts neben dem peinlichen Strafrecht, auf Grundlage des preußischen Princips und der süddeutschen Ausführung; darin liegt die Zukunft dieses Rechtsgebietes.

Was nun endlich die beiden letzten Staaten betrifft, deren Verwaltungsstrafrecht das Bild der in Europa geltenden Ordnungen wesentlich vervollständigt, England und Holland, so ist das Verhältniß derselben jetzt wohl einfach.

England hat gar kein Strafgesetzbuch; aber es hat und hatte auch kein Polizeistrafrecht im continentalen Sinne. Das System, welches das letztere vertritt, ist im Ganzen sehr einfach, im Einzelnen aber in lauter Sonderbestimmungen zersplittert. Das Bedürfniß nach einem Verwaltungsstrafrecht hat nämlich bei dem völligen Mangel einer Codification einerseits, und dem einer amtlichen Polizei andrerseits dahin geführt, das Recht zum Erlaß von Verwaltungsverfügungen mit polizeilichem Bußrecht entweder in den einzelnen Verwaltungsgesetzen unmittelbar aufzunehmen, wobei die Buße gewöhnlich sofort genau bestimmt wird, wie bei Gesundheitspolizei, Sicherheitspolizei, vielen Theilen der Gewerbspolizei und den dieselbe regelnden statuts, — oder aber den Selbstverwaltungskörpern, namentlich den Gemeinden, das Recht zu Polizeierlassen und Strafbestimmungen zu geben. Diese örtlichen Gemeindepolizeibeschlüsse sind die bye-laws; die statuts, welche das Recht zu bye-laws verleihen, sind dann meistens schon mit einem Maximum der Buße versehen. Die Literatur des englischen öffentlichen Rechts hat sich mit diesem Theil des geltenden Rechts sehr wenig beschäftigt. Der Grundzug in allen diesen Bestimmungen besteht darin, daß das Princip

der allgemeinen Ordnungsstrafe das leitende ist, und daß die spezielle Anwendung der letztern bei dem Mangel eines Strafgesetzbuches ganz dem Friedensrichter überlassen ist, wo die Bußen (fines) mit einem Statute verbunden sind, den Gemeindebehörden dagegen, wo diese das Recht der bye-laws durch die Genehmigung (to incorporate) ihrer Statuten empfangen haben. Weder Gneist noch Fischel, der geschmackvolle Compilator aus dem Gneist'schen Werk, noch Homersham haben darüber etwas Genaueres; auch dürfte das Obige im Wesentlichen den Sachverhalt erschöpfen.

Dem Grundcharakter nach gleich, der Form nach verschieden ist das Recht Hollands. Holland hat nämlich zuerst allerdings den Code Pénal in einfacher Uebersetzung angenommen (1810) und daher auch das Polizeistrafrecht des Art. 471. Allein die Gemeinde und ihre Selbstverwaltung war von jeher viel zu kräftig, als daß man ihr das Recht auf Erlaß von Gemeindeordnungen, selbst mit Polizeistrafen, jemals hätte nehmen können. Grundsatz bleibt daher und ist gegenwärtig, daß der Gemeinderath das Recht hat, die Uebertretungen seiner Verordnungen, soweit kein Gesetz oder Provinzialbeschluß dem vorgesehen hat, mit Geldbuße von 1 bis 25 fl. oder Gefängniß von 1 bis 3 Tagen zu bedrohen. (Gemeentewet vom 29. Juni 1851, Art. 161—178. Van plaatzelike Verordeningen, nebst den genauen Vorschriften über die Formen derselben.) Doch kann der königliche Commissarius solche Verordnungen sistiren; der Bürgermeister hat deßhalb die Pflicht, dieselbe stets dem Commissär mitzutheilen. (Gem. Wet. §. 187.) Die Frage nach Erlaß eines selbständigen Polizeistrafgesetzbuchs ist übrigens schon seit Jahren in Holland angeregt, und hat eine eigene Literatur hervorgerufen, ohne daß man jedoch bisher zu einem Beschluß gelangt wäre. (De Bosch-Kemper, Nederlandsche Staatsregt en Staatsbestur. Neueste Ausgabe 1866, §. 338 ff.) Bis dahin gilt der allgemeine Grundsatz des Gemeindegesetzes (28. Juli 1850) Art. 190: „Die Gemeindepolizei beruht auf den örtlichen Verordnungen und Befehlen, welche die Gemeinde nach dem Gemeindegesetz selbst beschließt."

Dieß nun sind die Umrisse und Grundlagen, des gegenwärtigen Polizei- oder Verwaltungsstrafrechts. Man sieht, daß alle Elemente einer Aufnahme in die Wissenschaft und einer selbständigen Behandlung vorhanden sind; allein ihre Erfüllung erhalten sie trotzdem erst durch dasjenige, was wir nun als das Polizeiverfahren genauer darzulegen haben, und das gleichfalls noch einer wissenschaftlichen Behandlung entbehrt — hoffentlich nicht auf lange Zeit.

B. Das Polizeiverfahren und sein Recht.

1) Begriff.

Das, was wir nunmehr das Polizeiverfahren nennen, ist die Thätigkeit der Polizei, mit der sie die in der Polizeiverfügung gegebene Anordnung vollstreckt. Jedes Polizeiverfahren gehört daher im weiteren Sinne des Wortes der vollziehenden Gewalt, wie jede Polizeiverfügung der Verordnungsgewalt angehört. Das Polizeiverfahren aber bildet einen selbständigen Theil der Vollziehung, dadurch, daß es stets die Vollziehung der Verfügung der Polizei selbst ist, oder eine Vollziehung nicht durch ein besonderes Vollzugsorgan, sondern durch das Organ der verordnenden Gewalt selbst enthält. In jedem Polizeiverfahren vollzieht daher die Polizei ihre eigenen Verfügungen.

Es ist nun allerdings zunächst einleuchtend, daß jeder Theil der Polizei sein eigenes Verfahren haben muß. Denn die Form und Natur dieses Verfahrens wird bestimmt durch das spezielle Objekt desselben, und muß sich nach demjenigen richten, was vermöge dieses Objekts als zweckmäßig erscheint. Es ist Sache der Verwaltung, bei den einzelnen Behörden dieß für jeden Fall besonders zu bestimmen. Diese Bestimmungen sind entweder formelle, von der höheren Behörde ausgegangene, die als Instruktionen oder Circulare zc. bezeichnet werden, oder sie sind dem Takte und der Sachkenntniß der Polizeiorgane selbst überlassen. Dem Rechte gehören sie demnach nicht an, sondern dem Begriffe der Zweckmäßigkeit.

Das Recht des Polizeiverfahrens entsteht auch hier erst auf dem Punkte, wo die in ihm liegende Vollziehung einer an sich rechtsgültigen Polizeiverordnung in die Rechtssphäre des einzelnen Individuums hineingreift. Das Verfahren bei einer nicht rechtsgültigen Polizeiverordnung gehört nicht unter dieß Recht, weil schon seine Voraussetzung eine rechtlose ist. Das Recht des Polizeiverfahrens hat daher nur die Frage zu beantworten, wo die Gränze für die ihre eigenen Verfügungen vollziehende Thätigkeit gegenüber der selbständigen individuellen Persönlichkeit des Staatsbürgers zu setzen sei.

Offenbar nun kann diese Frage nach dem Rechte des Polizeiverfahrens gerade so wie die nach dem der Polizeiverfügung nur dadurch entstehen, daß die Natur der Sache, oder der Vollziehung, der Polizei das Ermessen über das, was sie zum Zwecke der Vollziehung zu thun hat, oder über Form und Gränze ihrer Thätigkeit bis zu einem gewissen Grade selbst überlassen muß. In dieser Berechtigung der Polizei, selbst zu entscheiden, was sie zu thun hat, liegt die Möglichkeit einer Verletzung der staatsbürgerlichen Freiheit eben so sehr, als in ihrer

Berechtigung zu selbständigen Strafandrohungen. Jene staatsbürgerliche Freiheit soll nun gegen jeden Eingriff geschützt werden; andererseits soll aber auch die Vollziehung der Anordnungen gesichert sein, und die Gränze zwischen beiden gleichberechtigten organischen Forderungen bildet eben das Recht des Polizeiverfahrens.

Es ergibt sich daraus das allgemeine Princip dieses Rechts von selbst. Die Eingriffe in die staatsbürgerliche Freiheit vermöge des Verfahrens der Polizei sind zwar unvermeidlich, aber sie dürfen in keinem einzelnen Fall weiter gehen, als sie die unabweisbare Bedingung für die wirkliche Vollziehung der öffentlich rechtlichen Anordnungen bilden.

Wie weit dieß nun in jedem einzelnen Falle wirklich eintritt, hängt aber wegen der Natur der polizeilichen Vollziehung von dem einzelnen Falle selber ab. Allein alle diese noch so verschiedenen einzelnen Fälle haben etwas Gemeinsames und Gleichartiges; und wenn man daher mit Recht sagt, daß jede polizeiliche Funktion ihr eigenes Verfahren und Recht hat, so ist es andererseits eben so gewiß, daß es für jenes, allem Polizeiverfahren Gemeinsame auch ein gemeinsames Recht gibt. Und dieß gemeinsame Recht bildet daher den allgemeinen Theil des Rechts des Polizeiverfahrens.

Die Rechtsgebiete, welche dieser allgemeine Theil des Verfahrens der Polizei hat, werden nun zunächst wesentlich bestimmt durch das Verhältniß desselben zur Rechtspflege. Es muß daher zuerst dasjenige Verfahren charakterisirt werden, welches wir das der gerichtlichen Polizei nennen. Dann muß der Charakter desjenigen Verfahrens festgestellt werden, welches wir als das der Polizeigerichte bezeichnen. Und erst dann kann man übergehen zu dem Verfahren der Verwaltungspolizei und ihrem Recht.

Dabei ist es klar, was wir schon früher hervorgehoben, daß dieß letztere sehr wohl auch als ein Theil der vollziehenden Gewalt betrachtet werden könne. Es wäre vielleicht sogar besser und systematischer gewesen, dasselbe als Polizeilehre in der Lehre von der letzteren aufzustellen. Daß wir es hieher stellen, hat nur den Vorzug, damit die Basis für die wissenschaftliche Behandlung der Sicherheitspolizei als besonderen Theil der Verwaltung zu gewinnen. Steht mit dem Folgenden dieser Begriff und sein Inhalt fest, so könnte man unbedenklich das ganze Polizeirecht in die vollziehende Gewalt hinüber versetzen, wohin es systematisch gehört.

2) Das strafgerichtliche Polizeiverfahren.

Nach dem eben dargelegten Begriff der gerichtlichen Polizei enthält das gerichtliche Polizeiverfahren die Gesammtheit von Thätigkeiten,

welche die Verfolgung und Bestrafung von Verbrechen zu sichern haben. Das gerichtliche Polizeiverfahren im weiteren Sinne des Wortes ist daher ein Theil des gerichtlichen Verfahrens überhaupt, und gehört daher in der That dem Strafprocesse an, wo es auch fast allenthalben als integrirender Theil erscheint. Im engeren Sinne aber nennen wir das gerichtliche Polizeiverfahren diejenigen Thätigkeiten, welche nicht mehr von den Organen der Rechtspflege selbst, sondern von den Organen der Verwaltungspolizei für die Zwecke der Strafrechtspflege vollzogen werden. Und das Recht des gerichtlichen Polizeiverfahrens ist demgemäß das Recht des Verfahrens der Verwaltungspolizei in ihrer Funktion für die Strafrechtspflege.

Es ist nun natürlich, daß dieß Verfahren selbst und so auch sein Recht wesentlich verschieden sind von dem verwaltungspolizeilichen Verfahren. Denn hier hat die Polizei nicht mehr ihre eigenen Verfügungen, sondern die Aufgabe eines ganz anderen Theiles der Verwaltung zu vollziehen. Sie ist daher mit ihrer Thätigkeit diesem Zwecke untergeordnet, und das Recht dieser Thätigkeit wird sich daher auch nach diesen Zwecken bestimmen.

Allein zugleich kommt dabei ein rein polizeiliches Element zur Geltung, und das ist es, wodurch dieß Verfahren nicht bloß als reine Exekution erscheint. Da nämlich die Straflosigkeit von Verbrechen an sich zugleich eine indirekte Gefährdung der öffentlichen Ordnung enthält, so folgt, daß die Polizei auch als solche den Zwecken der Rechtspflege zu dienen hat. Das gerichtliche Polizeiverfahren enthält daher selbst wieder mehrere Gesichtspunkte und Theile, und mit denselben ein verschiedenes Recht, das keineswegs immer in den Strafproceßordnungen selbständig geschieden oder von der Theorie hinreichend behandelt wird. Für unsern Zweck muß es jedoch genügen, diese Gebiete hier zu bezeichnen, und die spezielle Ausführung der Strafproceßlehre zu überlassen.

I. Das gerichtliche Polizeiverfahren erscheint nämlich zuerst als diejenige Thätigkeit der Polizei, welche in Folge direkter Aufforderung von Seiten der Organe der Rechtspflege eintritt. Das Rechtsprincip dieser Funktion ist, daß dabei die Verwaltungspolizei nur im Namen und also unter der Verantwortlichkeit des Gerichts handelt. Die Folge davon ist, daß sie dazu eines bestimmten Befehles von demselben bedarf. Es ist nothwendig, daß die Form dieses Befehles eine gesetzliche sei, damit die Selbständigkeit des Staatsbürgers hier vor dem Irrthum der Polizei geschützt sei. Die Bestimmung dieser Form ist dagegen unzweifelhaft Sache des Strafproceßrechtes, und die Untersuchung der dabei vorkommenden Fragen Aufgabe der Strafproceßlehre.

II. Die zweite Form, in der das gerichtliche Polizeiverfahren auftritt, enthält bereits ein wesentlich verwaltungspolizeiliches Element. Sie besteht in der Entdeckung von Verbrechen und den Thätern derselben. Es ist im Allgemeinen kein Zweifel, daß diese Funktion eine Aufgabe der Verwaltungspolizei an sich ist, und zwar in der Weise, daß sie zur Ausübung derselben keines eigentlich gerichtlichen Befehles, ja nicht einmal einer eigenen Veranlassung von Seiten des Gerichts bedarf, sondern sie vermöge ihrer eigenen organischen Bestimmung zu leisten hat. Allein zugleich ist es klar, daß sich in dieser Funktion jene beiden Momente der polizeilichen Thätigkeit, die gerichtliche und die verwaltungspolizeiliche, bereits scheiden, und daß man daher hier auch von einem zweifachen Rechte derselben ganz füglich wird reden müssen. Da indeß auch dieß Recht noch dem Strafverfahren angehört, so muß es hier genügen, jene beiden Elemente nur in ihren Hauptpunkten zu bezeichnen.

Das Verhältniß dieser Funktion zum Gericht besteht darin, zunächst dem Gerichte von demjenigen Anzeige zu machen, was auf ein geschehenes Verbrechen oder seine Thäter hindeuten kann. Sowie diese Anzeige geschehen ist, hat die gerichtliche Thätigkeit selbst einzutreten. Dabei nun tritt uns ein Begriff entgegen, der mit all seinen Mißverständnissen als ein historischer, in seinem wahren Inhalt dagegen ein ganz einfacher und organischer ist. Das ist der Begriff der geheimen Polizei. Man hat dieselbe früher als ein besonderes Gebiet der Polizei betrachtet, weil sie meistens gegen Bedrohungen der öffentlichen Rechtszustände gerichtet war. Es ist klar, daß dieß falsch ist, und daß es eben so falsch ist, die geheime Polizei an sich zu verdammen, ja auch nur ihrer entbehren zu wollen. Sie ist ihrem Begriffe nach die ohne Kenntniß der Betheiligten vor sich gehende Untersuchung von Thatsachen und Zuständen, welche zur Entdeckung von Verbrechen führen können. Es versteht sich von selbst, daß diese Entdeckung oft ohne Geheimniß gar nicht möglich ist, und daß nichts verkehrter wäre, als dieß Geheimniß an und für sich nicht zu wollen, wo es die Bedingung für das ist, was jeder will, die Bestrafung des Unrechts. Die geheime Polizei ist daher keine eigene Polizei, sondern erscheint nur als ein geheimes Verfahren der gerichtlichen Polizei. Das, worauf es bei dieser geheimen Polizei ankommt, ist daher auch nicht ihr Vorhandensein an sich, sondern vielmehr besteht und entsteht ihr Recht aus zwei andren Elementen. Zuerst nämlich handelt es sich darum, was das Objekt derselben sein soll. Und hier ist es, wo sich die geheime Polizei unserer Zeit von der früheren unterscheidet. Das, was den tiefen Unmuth des Staatsbürgerthums gegen dieselbe erweckte, war,

daß man als das specifische Objekt der geheimen Polizei nicht eben ein wirkliches Verbrechen, sondern die politische Gesinnung als solche ansah, wobei es nur durch den tiefen Widerspruch mit jeder politischen Entwicklung möglich ward, daß diese Gesinnung an und für sich den Charakter eines Verbrechens gegen die öffentliche Ordnung annahm. Zweitens folgt zum Theil aus dieser Stellung derselben, daß sie beständig versucht war, die rechtlichen Gränzen des polizeilichen Verfahrens gegenüber dem Staatsbürger zu überschreiten, ohne daß der letztere eben vermöge jenes Geheimnisses sich dagegen zu schützen im Stande war. Diese beiden Punkte waren es, welche man mit dem Begriffe der geheimen Polizei identificirte, nicht ohne große Schuld der Regierungen; sie haben sehr viel zum Mißverständniß des gesammten Polizeirechts beigetragen. Sowie man aber darüber einig ist, daß die Polizei weder im öffentlichen noch im geheimen Verfahren das Recht, oder auch nur die Aufgabe hat, die politische Gesinnung des Einzelnen zu untersuchen, und noch weniger das, um dieses Zweckes willen die Gränzen des gerichtspolizeilichen Verfahrens zu überschreiten, sondern daß sie nichts ist, als eine durch die Natur der Sache nothwendig gemachte Form des gerichtlichen Verfahrens gegen ein bereits begangenes Verbrechen, das zur Entdeckung desselben oder seines Thäters führen soll, so kann verständiger Weise gegen diese geheime Polizei nichts eingewendet werden. Man kann daher von diesem Standpunkt aus auch kein positives Recht derselben fordern, sondern nur ein negatives; das ist eine Bezeichnung der Gränze, über welche sie nicht hinausgehen darf. Und diese ist in den einzelnen Gesetzen der Sicherheitspolizei gegeben, welche wir unten darzulegen haben.

Der Endpunkt der Funktion dieses Verfahrens, möge es nun ein öffentliches oder geheimes sein, besteht zunächst, wie gesagt, darin, den Gerichten von den gemachten Entdeckungen die Anzeige zu machen. In der Verpflichtung dazu ist das Recht des Polizeiverfahrens gegeben.

Daran aber knüpft sich das zweite Element dieses Rechts, nämlich das Verhältniß dieses Theiles des Polizeiverfahrens gegenüber dem Einzelnen. Die Aufgabe der Polizei auf diesem Punkte bestimmt das Recht derselben. Die Bedingung für die Entdeckung des Verbrechers und des Verbrechens besteht darin, daß die Dinge, welche zur Entdeckung führen können, von dem Einzelnen nicht geändert, verheimlicht oder beseitigt werden. Es folgt daraus das Recht der Polizei im Dienste der Gerichte, diejenigen Beschränkungen der persönlichen Freiheit anzuordnen und eventuell selbst herzustellen, welche jede Beseitigung der Spuren des Verbrechens zur Folge haben könnten. Die

Polizei hat dieß jedoch gleichfalls nur in der Weise zu thun, daß sie sofort dem Gerichte Anzeige macht. So wie dieß geschehen ist, hat die gerichtliche Verfügung hier an die Stelle der polizeilichen einzutreten; die polizeiliche hört auf, und die Verwaltung der Rechtspflege tritt ein statt der Verwaltung der öffentlichen Sicherheit.

Dieß ist allerdings nur ein allgemeines Princip. Das spezielle Recht erscheint dann in den besonderen Gesetzen der Sicherheitspolizei, die gerade hier sehr genau sind, um die Freiheit des Einzelnen gegen die Eingriffe des Polizeiverfahrens zu schützen.

III. Das dritte Gebiet des gerichtlichen Polizeiverfahrens ist nun das Verfahren der Polizei bei handhafter That. Es bedarf keiner Erklärung, daß die Ergreifung des Thäters zugleich ein Gerichts- und ein verwaltungspolizeilicher Akt ist; jenes, um die Vollziehung der Strafe zu sichern, dieses, wo eine Wiederholung, Fortsetzung oder Erweiterung des Verbrechens gehindert wird.

Daß nun diese Ergreifung bei handhafter That zum Rechte des gerichtlichen Polizeiverfahrens gehört, ist natürlich kein Zweifel. Betrachtet man dieselbe aber genauer, so zeigt es sich, daß sie sich in die drei Momente der Verhaftung, Beschlagnahme und Hausdurchsuchung auflöst. Denn nur in diesen Formen kann sie überhaupt stattfinden. Es folgt daraus, daß es neben dem Rechte dieser drei Akte der Sicherheitspolizei gar kein eigenes Recht der Ergreifung auf handhafter That geben kann. Wir verweisen daher auf diesen Theil unserer Darstellung und bemerken nur, daß wohl eben darum in den Gesetzgebungen keine weitere Entwicklung der für dieselbe geltenden Grundsätze aufgenommen ist.

IV. Dieß nun sind die drei Formen, in denen die Aufgaben der gerichtlichen Polizei von den Organen der Verwaltungspolizei vollzogen werden. Die letzte und für das Strafverfahren vielleicht wichtigste Frage ist aber die über das Competenzverhältniß beider Organismen der Verwaltung, des Gerichts und der Polizei.

Indem wir nun auch diese Frage in ihrem speziellen Inhalt natürlich der Strafproceßlehre überweisen, muß doch die Verwaltungslehre sich über das Princip klar sein, nach welchem dieses Competenzverhältniß zu bestimmen ist. Und dieß Princip, obwohl es unseres Wissens nirgends ausgesprochen ist, ist dennoch eben so einfach als es wichtig ist. Das ganze Competenzverhältniß nämlich muß durch die Erfordernisse desselben Zweckes bestimmt sein, um dessentwillen überhaupt das Zusammenwirken beider Organe gefordert wird, die Entdeckung und Bestrafung der Verbrechen. Und da nun speziell für diese Funktion sich das eigene Institut der Staatsanwaltschaft herausgebildet hat, das die Bedingungen und Forderungen für diese Bestrafung am besten kennt, so ist

es die natürliche Folge, daß sich die Verwaltungspolizei im Dienste der Strafproceßordnung den Anweisungen der Staatsanwälte zu fügen und ihnen zu folgen hat, ohne daß damit die eigene Thätigkeit der Polizei ausgeschlossen wäre, so weit dieselbe mit den Anordnungen der Staatsanwaltschaft nicht im Widerspruch steht. Ein bloßes Recht zum „Ersuchen" ist nicht ausreichend. Ebenso muß die wirkliche Thätigkeit der Polizei auf diesem Gebiete unter der Aufsicht des Staatsanwaltes stehen, so wie hier auch die Staatsanwaltschaft die Sorge zu tragen hat, daß die Anzeigen so schnell als möglich an die Gerichte gemacht werden, um aus dem polizeilichen Verfahren in möglichst kurzer Frist in das gerichtliche übergehen zu können.

Wir glauben hier auf die Gesetze und Literatur nicht eingehen zu sollen, da das Ganze seine rechte Gestalt doch erst in einiger Verbindung mit dem Vorverfahren des Strafprocesses finden kann. Indeß muß doch hervorgehoben werden, daß die betreffenden Gesetze hier meistens sehr kurz sind und auf die einzelnen Punkte nicht eingehen, und daß eben so die strafprocessuale Literatur gleichfalls die Sache nicht erledigt. Die gesetzlichen Bestimmungen selbst sind zum Theil selbständig erlassen, zum Theil stehen sie in den verschiedenen Strafproceßordnungen, die meistens ganz allgemein den „ersten Angriff" der Polizei zuweisen. Preußen: Verordnung vom 3. Januar 1849 §. 4. Kurhessen: Gesetz vom 22. Juli 1851 §. 145. Sachsen: Strafproceßordnung §. 76. Weimar: Strafproceßordnung von 1850 §. 39. Braunschweig: Strafproceßordnung §. 23. 25. Bayern: Strafgesetzbuch Art. 19. Baden: Strafproceßordnung §. 51 u. ff. Die Begränzung des kurhessischen Gesetzes auf solche Handlungen, „deren Zweck durch richterliche Handlungen nicht erreichbar" sein soll, ist unklar. Vergl. Sundelin, die Habeas-Corpus-Acte in der deutschen Strafproceßordnung von 1862 §. 4. Der Code d'Instr. Crim. sagt eigentlich gar nichts über das Verhältniß, als daß die „police judiciaire d. i. die recherche des crimes, delits et contraventions) sera exercée sous l'autorité des cours" (Art. 8, 9). Darnach wieder Belgien und Holland, während in England sehr genaue Instruktionen, die bis ins Einzelnste gehen und höchst lehrreich sind, namentlich für die Londoner Polizei bestehen. Sie sind in trefflicher Weise gesammelt im Instruktionsbuche der Polizeiwache der Hauptstadt London 1849, das man bei dahin einschlagenden Verfügungen als ausgezeichnetes Material benützen sollte. — Was die geheime Polizei betrifft, so ist die Frage nach derselben mit Unrecht ganz aus der Rechtslehre verschwunden; es ist nicht überflüssig, die oben angeführten Punkte

auch jetzt noch festzuhalten; nur darf man die historische Auffassung mit der systematischen nicht verschmelzen oder gar verwechseln. Ueber die ersteren siehe eine Menge eben nur vom angeführten historischen Standpunkte verständlicher Schriften und Streitigkeiten zusammengestellt bei Klüber, öffentliches Recht §. 381. Grävell, über höhere, geheime und Sicherheitspolizei 1820. Zachariä (deutsches Staatsrecht II. 180) faßt sie noch als „Nothrecht" des Staats. Klüber gleichfalls a. a. O. Zachariä, 40 Bücher. IV. 294. Bei Zöpfl verschwindet sie. Meist die vorherrschende Meinung früherer Zeit, daß die höhere Sicherheitspolizei stets eine geheime sein müsse (police haute ou générale). Aretin (Constitutionelles Staatsrecht II. 2. Abth.) charakterisirt am besten und zugleich am kürzesten, was man im Anfange unseres Jahrhunderts sich unter der geheimen Polizei (auch specifisch die „hohe" Polizei genannt) dachte, und citirt die Publicisten, die den Kampf gegen dieselbe leiteten. In Frankreich war die geheime Polizei aus einem Organe der Sicherheit geradezu zu einem Organe der systematischen Reaction gegen die constitutionelle Entwicklung geworden. Daher heftiger Kampf gegen dieselbe. Im französischen Budget von 1824 waren noch 2½ Mill. für geheime Polizei aufgeführt. Mohl II. 189 ist sich offenbar nicht mehr klar geworden. Seit 1848 sind Namen und Begriff verschwunden und die einzelnen Gesetze an ihre Stelle getreten. — Gute Zusammenstellung bei Rönne, preußisches Staatsrecht I. 52. Schon im vierten Rheinischen Landtag (3. März 1835) ward versprochen, daß keine geheime Polizei eingeführt werden solle; namentlich nicht für Briefe. Die speziellen Rechtsbestimmungen folgen unten.

3) Das Verfahren der Polizeigerichte.

Es liegt wohl schon in dem von uns aufgestellten Begriff der Polizei und seinem Unterschiede von der Rechtspflege von selbst, daß wir mit dem Verfahren der Polizeigerichte als zweiter Form des Verhältnisses der Polizei zum Gerichtswesen uns hier nicht beschäftigen. Ob nun die Organisirung selbständiger Polizeigerichte richtig oder nicht richtig sei, und welches Verfahren dabei stattfinden solle, immer ist es gewiß, daß die Funktion eines vorhandenen Polizeigerichts eben eine gerichtliche ist, und daher nur deßhalb hier erwähnt werden muß, weil eben dieselben Organe diese gerichtliche Funktion vollziehen, welche die Verwaltungspolizei besorgen. Wir würden daher mit dieser Bemerkung dieß ganze Gebiet als erledigt ansehen, wenn nicht die Sache durch das, was wir als wesentlichen und tiefgehenden Unterschied des peinlichen und polizeilichen Strafrechts aufgestellt haben, uns nöthigte,

hier eine Ansicht auszusprechen, die nicht bloß die Klarheit der Sache, sondern in eigenthümlicher Weise auch die Unklarheit der Gesetze und des bestehenden Rechts für sich hat, und für eine vernünftige Entwicklung des innern Lebens der Staaten keineswegs gleichgültig ist.

Es ist von jeher und mit Recht die Scheidung der Rechtspflege von der Verwaltung als eines der Hauptkriterien des staatsbürgerlichen Rechtslebens angesehen. Im Grunde drückt diese Forderung in ihrer Weise nur das aus, was wir als den organischen Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung bezeichnet haben. Derselbe große Proceß des Fortschrittes im öffentlichen Recht, der sich hier Bahn gebrochen, hat sich nun auch, wie wir dargelegt, im Polizeistrafrecht Geltung verschafft. Seine erste Aeußerung war auf diesem Punkte die, das Verwaltungsstrafrecht in das peinliche Strafrecht als Theil desselben hinüber zu nehmen, bis erst in neuester Zeit die von der Natur der beiden großen Strafprincipien des Verbrechens und Ordnungsrechts geforderte Unterscheidung und Scheidung wieder in den selbständigen Polizeistrafgesetzbüchern zur Erscheinung kam. Die natürliche Folge jener vom Code Pénal eingeführten Einverleibung des Verwaltungsstrafrechts in das peinliche war natürlich die, daß nun auch jedes im Strafgesetzbuch aufgeführte Ordnungsvergehen von denselben Gerichten beurtheilt werden mußte, welches die eigentlichen Verbrechen beurtheilte. So entstanden alle den tribunaux en matière criminelle nachgebildeten untersten Strafinstanzen. Die Sache war nothwendig, um nur überhaupt das Recht des Gesetzes gegenüber dem der Verordnung zur Geltung zu bringen. Allein es zeigte sich bald, daß das peinliche Strafgesetzbuch eben kein Verwaltungsstrafgesetzbuch sein könne, auch wenn man es wollte. Die specifische Natur des Ordnungsstrafrechts brach sich Bahn theils in den Polizeistrafgesetzbüchern, theils aber auch in dem, was wir die allgemeinen Ordnungsstrafen und das Recht der Polizeibehörden auf Erlaß solcher Strafverfügungen genannt haben. Selbst in Frankreich war ein solches Ordnungsstrafrecht nicht zu vermeiden. Und jetzt mußte die Frage entstehen, ob denn wirklich auch diese Strafen durch die Gerichte bestimmt werden sollten. Die Antwort war fast allenthalben eine negative. Frankreich selbst ging mit seinem Beispiel voran, und schied in der Competenz der Gerichte, was es im Strafrecht nicht zu unterscheiden gewagt hatte, den Begriff der Ordnungsstrafe von dem der peinlichen Strafe. Der Code d'Instr. Crim. stellt nämlich bekanntlich die tribunaux de Police selbständig neben die tribunaux en matière correctionnelle und zwar so, daß die kleineren Ordnungsstrafen von dem Juge de paix und dem Maire „concurrement" auf Grundlage eines gerichtlichen Verfahrens

entschieden werden, während die tribunaux de Police correctionnelle competent werden mit 5 Tagen Gefängniß. Offenbar, ein solcher wesentlicher Unterschied war nur möglich, indem man zugleich den Unterschied der Verwaltungsstrafe von der peinlichen festhielt — und hat darnach, wie wir gesehen, der Maire das Recht behalten, Verfügungen zu erlassen, über die er dann nach Art. 166 des Code d'Instr. Crim. selbst wieder zu Gericht saß, und zwar als ganz formelles Gericht mit suspensivem Appell an die tribunaux. Im Grunde war damit die Frage eigentlich entschieden. Die Verwaltungs-Strafgerichtsbarkeit ist eine Verwaltungs-Jurisdiction, die peinliche gehört dem peinlichen Gericht. Das, worauf es bei den Ordnungsstrafen ankommt, ist nicht das, daß sie gerade vor dem peinlichen Gericht verhandelt werden, sondern daß sie ein gesetzmäßiges öffentliches Verfahren mit Appellationsinstanz haben. Die Competenzgränze zwischen dem Polizei- und dem peinlichen Gericht muß in demjenigen gefunden werden, was das Strafgesetzbuch aufnimmt; es ist naturgemäß, daß das Urtheil über die allgemeinen Ordnungsstrafen nicht dem peinlichen Gericht übergeben werde. Es folgt daraus, daß es große Bedenken hat, das Verwaltungsstrafrecht in gar zu weitem Umfang in das Strafgesetzbuch aufzunehmen. Es ist entschieden richtiger, dasselbe in selbständigen Polizeistrafgesetzbüchern hinzustellen und mit einer guten Einleitung zu versehen, die formalen Grundsätze des Verfahrens zu fixiren und dann die Rechtspflege des Verwaltungsstrafrechts eigenen Polizeigerichten zu überlassen, bei deren Bildung nur der Gedanke festzuhalten ist, daß das strafandrohende Organ, die Polizei, nicht allein entscheidet. Daß ein Organ über die Anwendung seiner eigenen Androhung entscheidet, kommt ja auch bei dem Gericht vor, und ist principiell nicht zu vermeiden, aber auch nicht bedenklich, wenn ein gutes Gesetz vorliegt. Die absolute Scheidung der Verwaltungs- von der Gerichtsthätigkeit ist daher weder theoretisch noch praktisch nothwendig oder durchführbar. In allen Gebieten des wirklichen Lebens gibt es Punkte, auf denen die Funktionen in einander übergehen.

Doch, wie gesagt, kann die Verwaltungslehre hier nicht weiter als bis zur Anregung der Sache gelangen. Sie wird, eben weil sie doch am Ende mit den höheren Gesichtspunkten innig zusammenhängt, erst dann zur klaren Entscheidung gelangen, wenn die allgemeine Strafrechtslehre das Verbrechen und die peinliche Strafe von der Uebertretung und der Ordnungsstrafe, das peinliche Gesetz von der Strafverordnung, und damit dann das peinliche Gericht und sein Verfahren von dem Ordnungsgerichte scheiden wird.

4) Das verwaltungspolizeiliche Verfahren und das öffentliche Waffenrecht.

Nachdem nun die beiden andern Formen der Thätigkeit der Polizei selbständig hingestellt sind, wird es keine Schwierigkeit mehr haben, nunmehr das eigentliche verwaltungspolizeiliche Verfahren mit seinem eigenen Recht zu bestimmen.

Das eigentliche (verwaltungs-) polizeiliche Verfahren ist nun diejenige Thätigkeit, vermöge welcher die Polizei ihre eigenen Verfügungen verwirklicht.

So lange das Objekt dieser Thätigkeit ein bloß sachlicher Zustand ist, ist natürlich auch von einem Recht keine Rede. Das Recht des polizeilichen Verfahrens beginnt da, wo die Thätigkeit der Polizei zum Zweck der Vollziehung ihrer Verfügung eine Beschränkung der persönlichen Freiheit vornimmt. Die Gränze dieser Beschränkung ist dann das Recht des Polizeiverfahrens.

Daß eine solche stattfinden muß, wenn die öffentliche Ordnung nicht von der Willkür Einzelner abhängig sein soll, ist klar, und niemals bestritten; daß ferner in dem Wesen dieser Thätigkeit eine unvermeidliche Unbestimmtheit liegt, und daß diese Unbestimmtheit es ist, welche die Freiheit der Staatsbürger bedroht, bedarf keines Beweises. Die Bestimmungen für das Polizeiverfahren sind daher Sache der bloß objektiven Zweckmäßigkeit, insofern es sich um die materiellen Verhältnisse handelt; so wie sie dagegen die Freiheit des Staatsbürgers betreffen, so werden sie zu einem öffentlichen Recht. Und das allgemeine Princip dieses Rechts ist unzweifelhaft. Die in dem Polizeiverfahren liegende Beschränkung der persönlichen Freiheit darf nur so weit gehen, als es nöthig ist, um die Vollziehung der polizeilichen Verfügung wirklich zu vollziehen, und nicht weiter.

Die allgemeine Polizeirechtswissenschaft hat daher die Aufgabe, im Interesse der persönlichen Freiheit diese Gränze festzustellen. Offenbar kann nun dieß nur geschehen, indem dieselbe die Thätigkeit der Polizei nicht den materiellen Zwecken, sondern dem Willen und der Thätigkeit des Einzelnen selbst gegenüber gedacht wird. Die Elemente, die in diesen liegen, bilden die Theile des Rechts für das Polizeiverfahren, und geben zugleich den Inhalt desselben ab.

Offenbar nun hat dieß Verfahren darnach zwei Stadien. Zuerst muß die Polizei sorgen, daß das rechtliche Nothwendige auch ohne den Willen des Betreffenden geschehe; zweitens muß sie den Widerstand, den ihr die Thätigkeit des Einzelnen (als der erscheinende Wille) entgegensetzt, durch Anwendung ihrer Kraft bezwingen. Wo das erste

ausreicht, ist das zweite überflüssig, und wenn es dennoch geschieht, sogar unrechtlich.

Das Recht des Polizeiverfahrens hat daher zwei Theile. Den ersten nennen wir das Vollzugsrecht, den zweiten das Zwangsrecht, das in das öffentliche Waffenrecht übergeht.

Die Gesetzgebungen sind auf diesem Gebiete eben so mangelhaft, als die bisherige Literatur. Jene schweigen meistens ganz, mit Ausnahme der Bestimmungen über das Waffenrecht, indem sie die Ausführung im Einzelnen dem Ermessen der Polizeiorgane überlassen. Diese dagegen hat sich auch mit dem letzteren nur in einzelnen Fällen beschäftigt. Dennoch ist die Sache von großer Bedeutung für die öffentliche Sicherheit sowohl, als für die individuelle Freiheit, und bestimmt, einen wesentlichen Theil der Wissenschaft des Polizeirechts zu bilden. Uebrigens gestehen wir gerne, daß unsre Quellen nicht weit genug reichen, um mit aller Bestimmtheit ein Urtheil über alle bestehenden Gesetze abgeben zu können. Die Wissenschaft hat auch hier sich noch viel zu wenig mit der Vergleichung des Bestehenden abgegeben.

a) Das polizeiliche Vollzugsrecht im Allgemeinen.

Bei der Begriffsbestimmung des polizeilichen Vollzugsrechts tritt uns zuerst als Grundlage des letzteren das Verhältniß desselben zum Zwangsrecht entgegen, das für das gesammte Polizeiverfahren maßgebend ist. Da es sich bei der öffentlichen Ordnung nämlich nicht um den Willen des Einzelnen, sondern um die Thatsache handelt, durch welche die öffentliche Ordnung bedroht wird, so folgt, daß der erste Zwang gegen den Willen der betreffenden Person, der zweite gegen die Sache, und erst der dritte gegen die Person selbst gehen muß, indem ein Zwang gegen die Person so lange ungerechtfertigt ist, als die Polizei das von ihr Geforderte auch ohne solchen persönlichen Zwang erzielen kann. Das Vollzugsrecht muß daher folgende Stufen haben.

Das erste Stadium ist das der polizeilichen Anordnung, welche mit dem in dem allgemeinen Ordnungsstrafrecht liegenden, aber auch einer bestimmten Strafandrohung als entferntestes, rein auf den Willen des Betreffenden bezüglichen Zwangsmittel versehen sein kann. Wir müssen dabei annehmen, daß wenn auch keine Strafandrohung ausgesprochen ist, dennoch von dem Polizeigerichte auf eine solche erkannt werden kann, sobald überhaupt die allgemeine Ordnungsstrafe in das System des Polizeistrafrechts aufgenommen ist (s. oben). Das ist übrigens ein weiterer Grund, dieselbe gesetzlich anzuerkennen, und dabei jenes System zu completiren.

Das zweite Stadium besteht dann darin, daß die Polizei die angeordnete Vornahme auf Kosten des Betreffenden selbst vornehmen läßt. Es muß sich nach dem Wesen der abzuwendenden Gefahr richten, ob und wann dieß geschehen soll. Dabei ist ohne Zweifel festzuhalten, daß eine solche Vornahme den Betreffenden nicht von der Anwendung der allgemeinen Ordnungsstrafe befreit; jedoch dürfte gegen die Verurtheilung zu der letzteren in solchem Falle stets die Einwendung gelten, daß der Beklagte nicht im Stande war, aus einem nachweisbaren äußeren Grunde der polizeilichen Anordnung Folge zu leisten.

Mit diesen beiden Schritten ist nun das polizeiliche Vollzugsverfahren erschöpft, womit der Zweck der Polizei erreicht ist. Das Zwangsverfahren kann in dem Sinne des speziellen Zwanges immer erst in dem folgenden Falle eintreten.

Von den uns bekannten Gesetzgebungen hat zunächst Oesterreich die obigen Elemente ziemlich systematisch und genau anerkannt und ausgeführt in der „Vorschrift für die Vollstreckung der Verfügungen und Erkenntnisse der politischen und polizeilichen Behörden" (Verordnung vom 20. April 1854), obwohl der §. 7 noch immer zu gewissen Unsicherheiten Anlaß gibt, da er neben der Vollziehung auf Kosten des Betreffenden und neben der allgemeinen Ordnungsstrafe des §. 11 noch den Behörden gestattet, „die zum Zwecke führenden Vollzugs- und (?) Exekutionsmittel in Anwendung zu bringen." Das Verfahren in den zur politischen Amtshandlung gehörigen Uebertretungsfällen ist weiter geregelt durch Verordnung vom 5. März 1858. (S. Stubenrauch, österreichische Verwaltungsgesetzeskunde I. §. 158.) Das bayerische Polizeistrafgesetzbuch §. 30 ist nicht bloß kürzer, sondern auch juristisch besser gefaßt. Das badische stellt sich wesentlich auf den Standpunkt der Vollzugserzwingung durch Strafe (§. 30. 31); was nicht ausreicht, selbst wenn man in dieser Strafandrohung so weit geht, der Polizei das Recht auf eine 24stündige Verhaftung zu geben. — Der in dem Code d'Instr. Crim. mehrmals gebrauchte Ausdruck, daß derjenige, der sich nicht gehorsam zeigt, „sera contraint" — natürlich von der contrainte par corps zu unterscheiden — läßt sich eigentlich juristisch nicht weiter definiren.

b) Das persönliche Zwangsrecht.

Dem Obigen entsprechend tritt nun der Zwang gegen die Person erst da ein, wo der Zwang gegen den Willen derselben oder die eigene polizeiliche Vollstreckung nicht mehr ausreichen. Welcher Art nun diese

Anwendung physischen Zwanges gegen die Person sein müsse, läßt sich natürlich gar nicht weiter bestimmen, als daß derselbe gerade in der Art und in der Weise vorkommen müsse, um das von der Polizei als nothwendig Erklärte wirklich herzustellen; z. B. gewaltsame Entfernung von einem verbotenen Wege, gewaltsame Entreißung gewisser Gegenstände, gewaltsame Hinderung der Flucht durch Fesseln ꝛc. Die Gränze und Form, und damit das Recht des Zwanges beruhen hier auf dem einzelnen Fall. Nur der allgemeine Grundsatz gilt, daß der Zwang innerhalb der Gränze des Nothwendigen zu bleiben habe.

Ein wesentlich verschiedenes Stadium tritt dagegen da ein, wo von Seiten des Betreffenden der Funktion der Polizei mit thätlicher Widersetzlichkeit begegnet wird. Auf diesem Punkte nun sind zwei Fälle möglich, welche gleichfalls ein verschiedenes Recht enthalten.

Der erste Fall ist der, wo die Thätigkeit des Widerstandes bis zum direkten Angriffe gegen das polizeiliche Vollzugsorgan geht. Es ist kein Zweifel, daß in diesem Falle eigentlich der Begriff des Zwangsrechts wegfällt, und an seine Stelle der Begriff und das Recht der Nothwehr für das Polizeiorgan eintritt. Die Frage nach der Bestrafung der in jenem Falle enthaltenen Widersetzlichkeit gegen den Beamteten muß dabei natürlich für sich behandelt werden. Aber schon bei dieser Frage nach der Nothwehr kommt das Recht der Waffe in Betracht, wie wir sogleich sehen werden.

Der zweite Fall ist der, wo sich der Betreffende durch gewaltsame Thätigkeit der Funktion des Polizeiorganes entziehen will. Auf diesem Punkte ist die Gränze zwischen den erlaubten und nicht erlaubten Zwangsmitteln im Allgemeinen gar nicht zu ziehen, und zwar deßhalb nicht, weil jenes sich Entziehen eben so gut wie die thätliche Widersetzlichkeit unter die Kategorie des Widerstandes fällt. Nun muß man zugeben, daß es in der Natur des thätlichen Widerstandes liegt, keine objektive Gränze zwischen den einzelnen Akten des physischen Kampfes mehr zuzulassen. Es ist die von beiden Seiten entfesselte materielle Kraft, die elementare und mechanische Gewalt, in deren Bewegung die einzelnen Aktionen ununterscheidbar in einander übergehen, und bei der es doch unzweifelhaft ist, daß das öffentliche Organ verpflichtet ist, ein größeres Maß von mechanischer Kraft anzuwenden, als ihm entgegengesetzt wird. Es muß daher als allgemeiner Grundsatz angenommen werden, daß um ein Unrecht von Seiten des letztern zu constatiren, der Beweis von Seiten des Gezwungenen geliefert werden muß, daß die physische Kraftanwendung des öffentlichen Organes nicht nöthig war, und daß jede in derselben gegebene Verletzung der Person so lange strafbar bleibt, bis dieser Beweis wirklich

von derselben geliefert ist. Für den Beweis selbst müssen indeß alle regelmäßigen Grundsätze der Beweisführung gelten.

Dieß alles wäre nun einfach, wenn nicht die Betheiligung der öffentlichen Organe mit Waffen hier ein neues Gebiet eröffnete.

c) Begriff und systematische Gestalt des polizeilichen Waffenrechts.

Das polizeiliche Waffenrecht beruht zunächst auf dem Wesen der Waffe selbst; zweitens auf dem Wesen der öffentlichen Betheiligung mit der Waffe.

Die Natur der Waffe nämlich enthält das Mittel und damit den Ausdruck der an sich nicht mehr begränzten Zwangsgewalt, die denn vermöge der Waffe bis zur Tödtung gehen kann. Die öffentliche Betheiligung mit der Waffe bedeutet dann das Recht des zwingenden Organes, die Waffe eben jener Natur nach auch wirklich anzuwenden. Der Begriff eines öffentlichen Waffenrechts enthält demnach die Frage, ob es bei der öffentlichen Betheiligung mit der Waffe noch eine objektive Gränze für die Anwendung derselben gebe, und wo dieselbe zu setzen sei. Die Nothwendigkeit der Aufstellung eines solchen Waffenrechts beruht wiederum auf demselben Grunde, aus dem das Polizeirecht überhaupt hervorgeht, nämlich darauf, daß die Waffe als rein physisches Element an sich in ihren Folgen für den, gegen den sie gebraucht wird, unbegränzt und unberechenbar ist, und daß das Zulassen des Waffengebrauches daher das Zulassen ganz unbegränzter Zwangsgewalt gegen die Person wird, bei welcher alsdann die Gränze, die sich das Exekutivorgan setzen will, ganz in dem subjektiven Ermessen des letztern liegt. Und hier ist daher der Punkt, auf welchem ein öffentliches Waffenrecht entstehen, und die Frage entschieden werden mußte, ob und wie weit eine gesetzliche Vorschrift über jene Gränze an die Stelle des individuellen Ermessens des Polizeiorgans treten könne.

Diese Frage war dem vorigen Jahrhundert eine fast ganz unbekannte. Ihre Erledigung im Sinne eines Theiles des öffentlichen Rechts, und mithin als ein Theil des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts gehört erst der Zeit an, wo die rechtliche Selbständigkeit der einzelnen Staatsbürger gegenüber der selbständigen Staatsgewalt gesetzlich auf allen Punkten formulirt wird. Das verfassungsmäßige Waffenrecht ist daher, wie dieß ganze verfassungsmäßige Polizeirecht, ein Recht der staatsbürgerlichen Gesellschaftsordnung.

Die Grundlage der Rechtsbildung für dieß öffentliche Waffenrecht ist nun an sich sehr einfach; aber es ist wichtig, sie theoretisch festzuhalten,

weil sich nur daran künftig eine klare und ausreichende Gesetzgebung über dasselbe anschließen kann.

Diese Grundlage besteht nämlich darin, daß der Gebrauch der Waffe von den übrigen Exekutionsmitteln zuerst geschieden und dann in seinen Hauptformen selbständig behandelt wird, in der Weise, daß jede dieser Hauptformen wieder ihr besonderes öffentliches Waffenrecht bekommt.

Diese Hauptformen sind nun erstlich die Benutzung der militärischen Assistenz, zweitens die Aufstellung der Gendarmerie als selbständiges Organ für den polizeilichen Waffendienst, und drittens das Waffenrecht einzelner Polizeiorgane.

Die leitenden Grundsätze sind dabei, daß kein Vollzugsorgan Waffen ohne öffentliche Betheiligung führen darf, daß die Anwendung der Waffe daher regelmäßig dem polizeilichen Waffencorps der Gendarmerie und nur bei gesetzlichen Ausnahmen den einzelnen Polizeiorganen zusteht, und daß die militärische Assistenz an bestimmte gesetzliche Formen gebunden ist. Diese drei Grundlagen gelten wohl praktisch allenthalben. Allein sie sind verhältnißmäßig wenig ausgebildet, und zum Theil nur in den einzelnen Fällen der Sicherheitspolizei genauer bestimmt worden.

1) Die militärische Assistenz.

Das Recht der militärischen Assistenz hat zwei Stadien durchgemacht, welche, von Frankreich ausgehend, im preußischen Recht in sehr bestimmter Weise formulirt, in den übrigen Staaten dagegen, so viel wir sehen, noch im öffentlichen Recht zu keiner Klarheit gediehen sind. Vor der Einführung der Gendarmerie nämlich vertrat das reguläre Militär in allen Fällen die Anwendung der Waffengewalt, und obwohl darüber keine uns bekannte Gesetze bestanden, wurde es allenthalben als selbstverständlich angenommen, daß das Militär den Aufforderungen der Behörden zu folgen haben, so wie dieselben erklärten, mit ihren Mitteln nicht mehr für die öffentliche Ordnung einstehen zu können. Die Einführung der Gendarmerie ändert dieß Verhältniß wenigstens für Preußen dahin, daß die Verwaltungs- und Justizbehörden, wenn die Nothwendigkeit der Waffenanwendung eintritt, sich nur an die Gendarmerie zu wenden und dieser die anderweitige Requisition der bewaffneten Macht zu überlassen haben. Den ersten Standpunkt drückt die preußische Verordnung vom 26. December 1808 (§. 48) und die allgemeine Gerichtsordnung (Tit. 24. Thl. I. §. 148—150) aus; letztere jedoch schreibt noch vor, daß die Gerichte, ehe sie solche Hülfe eigenmächtig nachsuchen, sich erst an die Gerichte erster Instanz wenden und diese

wieder bei dem Justizminister anfragen sollen. Das Unpraktische in diesem Verhältniß ward mit der Organisation der Gendarmerie beseitigt, durch welche die letztere jeder Behörde auf ihre Requisition Hülfe zu leisten hat. Das Recht des Militärs zum Waffengebrauch ist dann schließlich durch die Verordnung vom 20. März 1837 genau bestimmt, die einzelnen Fälle genau aufgeführt und dabei §. 8 der allgemeine Grundsatz ausgesprochen, „daß es von seinen Waffen nur so weit Gebrauch machen darf, als es zur Erreichung des gegebenen Zweckes erforderlich ist." Die Beurtheilung dieser Frage ist jedoch den Militärorganen selbst überlassen. Genauer bei Rönne, preußisches Staatsrecht I. §. 52. Diese Bestimmungen sind ganz geeignet, als Muster für das Recht des militärischen Waffengebrauches zu dienen; nur Eins fehlt, nämlich die Entscheidung der Frage, nach welchen Grundsätzen die Haftung und Verantwortlichkeit des Militärs bei Ueberschreitung der obigen Gesetze stattfinden soll. In dieser Beziehung ist die österreichische Gesetzgebung klarer. Die einzige Bestimmung ist das Rescript vom 8. October 1844. Nach diesem Rescript soll die „wirkliche Anwendung der Waffengewalt" bei „Assistenz-Commanden" als „erste Hauptregel nur da eintreten, wo der politische Commissär (?), der für die Anwendung in erster Linie (?) verantwortlich ist, sein Einschreiten selbst als unfruchtbar erklärt." Der zweite Fall ist da, wo das Militär selbst angegriffen wird. (S. das Nähere bei Ign. Maucher, das österreichische Strafgesetz sammt Gesetz und Verordnung. Wien 1847.) Dasselbe enthält noch spezielle Vorschriften über die Anwendung der Waffe, läßt aber jene „Verantwortlichkeit" im Uebrigen doch unerörtert. Die französische Gesetzgebung hat einen etwas andern Standpunkt. Hier ist jeder bei Strafe gezwungen, den öffentlichen Organen im Falle öffentlicher Gefahr physische Hülfe zu leisten. Code Pénal, Art. 475. c. 12. Die Requisition des Militärs ist dagegen in den einzelnen Bestimmungen des Code d'Instr. Crim. als Theil des Strafrechts aufgefaßt. Die „force publique est tenue de marcher sur la réquisition contenue dans le mandat d'amener." Code d'Instr. Crim. 99. vgl. 108. 376.) Eine Verantwortlichkeit der bewaffneten Gewalt dürfte schwer nachzuweisen sein. Ueber den Tumult s. bei der Sicherheitspolizei. Hollands militärisches Assistenzrecht ist theils im Gemeindegesetz (Art. 184. 185), theils im Strafproceß (Art. 102) principiell, und durch eine eigene Instruktion ausführlich geordnet. De Bosch-Kemper, Staatsregt §. 342. Der Bürgermeister als Haupt der örtlichen Polizei kann auch die Bürgerwehr (schuttery) berufen (ib. §. 196).

2) Die Gendarmerie.

Das Institut, welches wir jetzt als Gendarmerie bezeichnen, ist nicht neu. Schon Berg hat in seinem Handbuch des T. Polizeirechts Instruktionen für die „Hatschiere" und „Landdragoner" mehrerer deutschen Staaten aus dem vorigen Jahrhundert mitgetheilt. Das, was demselben in unserem Jahrhundert aber seine eigentliche Bedeutung gab, ist sein Verhältniß zum öffentlichen Waffenrecht.

Die Aufstellung der Gendarmerie bedeutet nämlich die Trennung des zur Anwendung der Waffe speziell bestimmten Vollzugsorganes von allen übrigen Polizeiorganen. In der Gendarmerie erscheint das polizeiliche Waffenrecht als ein selbständiger Körper; mit ihr wird die Anwendung der Waffe zur Ausnahme im ganzen übrigen Gebiet des polizeilichen Vollzugs; die Möglichkeit, die Waffe nach Ermessen anzuwenden, ist damit den letzteren grundsätzlich entzogen, und dem entspricht die weitere Consequenz, daß da, wo einem Polizeiorgan jetzt noch eine Waffe gegeben wird, dieselbe, wenn nicht ausdrückliche Gesetze entgegenstehen, nicht mehr als Zwangsmittel, sondern nur als Mittel des Schutzes bei voraussichtlichen Fällen der Nothwehr gebraucht werden soll. In diesem Sinne ist das Aufstellen der Gendarmerie ein keineswegs unwesentlicher Fortschritt, und das Recht derselben bildet damit einen integrirenden Theil des öffentlichen Zwangs- und Polizeirechts.

Dieses Recht nun stellt sich in folgenden Hauptgesichtspunkten dar. Zuerst enthält es das Princip seiner inneren Organisation; dann sein Verhältniß zu der polizeilichen Vollziehung; dann seine selbständige polizeiliche Thätigkeit, und endlich sein spezielles Waffenrecht, so weit ein solches besonders zur Erscheinung kommt. Alle diese Punkte beruhen nun gemeinschaftlich auf dem oben bezeichneten Wesen der Gendarmerie als selbständigem Organ des öffentlichen Waffenrechts.

Was zuerst die innere Organisation derselben betrifft, so mußte die Gendarmerie, als eine für die Waffen bestimmte und daher aus dem Heere hervorgehende Anstalt, innerlich militärisch organisirt bleiben. Die Grundlage dieser militärischen Organisation war dabei formell die des Heeres in der Bildung, der Vertheilung, der Subordination und der höchsten Leitung des ganzen Körpers. Materiell fand dem entsprechend, auf Recht und Disciplin der einzelnen Glieder dieses Körpers, das militärische Recht und Verfahren Anwendung. So stellte sich die Gendarmerie ganz selbständig und eigengeartet neben die übrige Polizei. Wenn darin nun einerseits ein Element ihrer Kraft lag, so war freilich damit andrerseits gerade durch diese Verschiedenheit

die Schwierigkeit gegeben, das Verhältniß der Unterordnung und Competenz der übrigen Polizei, gegenüber diesem militärischen Körper, gut zu organisiren. Dieß Verhältniß nun erscheint als ein zweifaches.

Zuerst hat die Gendarmerie eine selbständige polizeiliche Funktion. Sie soll allenthalben und ohne besondere Aufforderung da einschreiten, wo die öffentliche Ordnung in der Weise bedroht erscheint, daß voraussichtlich die Waffe selbst, oder doch die Furcht vor derselben als Mittel des Zwanges nothwendig wird. Zweitens aber ist die Gendarmerie eben ihrer Natur nach dazu bestimmt, den übrigen Vollzugsorganen zu Hülfe zu kommen, wo der waffenlose Vollzug nicht ausreicht. Dieß nun muß sie natürlich auch da thun, wo diese Hülfe ihr auch ohne Aufforderung als nothwendig erscheint; es muß daher als rechtlicher Grundsatz angenommen werden, daß allenthalben, wo irgendwie Gewaltthätigkeiten, sei es gegen Vollzugsorgane, sei es gegen Einzelne, vorkommen, es in der öffentlichen Pflicht der Gendarmerie liegt, einzuschreiten. Die Gendarmerie aber bildet dann, wo diese Hülfe ausdrücklich von den Behörden gefordert wird, natürlich die erste und naturgemäße Stellvertretung der militärischen Gewalt. Ueber alles dieß ist wohl kein Zweifel. Die Frage besteht wohl nur noch in dem Verhältniß der Funktion derselben, als selbständigen polizeilichen Körpers, zu der der übrigen Polizei. Und hier wird man scheiden müssen. Daß die Gendarmen eigene Beobachtungen und Berichte zu machen haben, ist klar. Es fragt sich nur, welcher Stelle sie dieselben mittheilen sollen. Das Natürliche ist, daß sie verpflichtet sein sollten, der Verwaltungsbehörde dieselben mitzutheilen, wenn dieselbe sie ausdrücklich dazu auffordert, solche Beobachtungen zu machen. Es scheint aber zweitens, daß sie zu jeder Funktion des Vollzugs berechtigt sind, die nicht eine besondere Polizeiverfügung fordert, denn diese kann nur von den Polizeiorganen ausgehen. — Was endlich die Anwendung der Waffe betrifft, so muß dieselbe ihrer Natur nach der Gendarmerie überlassen bleiben; jedoch soll das Correlat dieses Rechts in der strafrechtlichen Haftung für diese Anwendung bestehen, bei der der Grundsatz streng durchgeführt werden muß, daß über jede wirkliche Anwendung der Waffe sogleich vom Polizeigericht ein genaues Protokoll aufzunehmen ist, das der eventuellen weiteren Untersuchung zum Grunde liegt.

Die Erkenntniß von der großen Bedeutung dieses Organs, einerseits für die öffentliche Sicherheit, aber auch zweitens für die Freiheit der Staatsbürger, ist zwar allgemein, hat aber doch noch nicht eine selbständige Beachtung in der allgemeinen Literatur hervorgerufen.

Wenn einerseits das Gute in der Aufstellung der Gendarmerie liegt, daß sie die Waffenanwendung auf dieß bestimmte Organ beschränkt hat, so ist andererseits die bedenkliche Folge nicht zu verkennen, daß der von diesem militärischen Organe geforderte Gehorsam zugleich den Charakter eines militärischen annimmt, da derselbe wenig geneigt ist und sein kann, die Grundsätze des staatsbürgerlichen Gehorsams mit seinem Recht auf passiven Widerstand anzuerkennen. Dieses Bedenken aber liegt so tief in der Natur des Organs selber, daß es nicht möglich ist, es durch seine innere Organisation zu ändern; denn diese muß vermöge der Waffe eine militärische sein. Das einzige Gegengewicht dagegen, das zugleich das an sich richtige Wesen derselben nicht ändert, ist die genaue Competenzbestimmung zwischen ihr und der Polizei, und zweitens die Verpflichtung zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit vor dem bürgerlichen, und nicht militärischen Gericht, für den wirklichen Gebrauch der Waffe. Während der erste Theil meist trefflich organisirt ist, läßt der zweite sehr viel zu wünschen übrig. Die erste Organisirung und Competenzbestimmung ist schon im Code d'Instr. Crim. gegeben, (art. 32—46 und 48—49); genau ausgeführt im neuesten Decret vom 1. März 1854, speziell Art. 238—268. Die leitenden Grundsätze sind: die Officiere der Gendarmerie haben als Organe der gerichtlichen Polizei die Competenz zu allen Akten des procureur; in Betreff der Verwaltungspolizei haben sie die Assistenz zu leisten, jedoch nur auf eine gesetzlich vorgeschriebene formelle Aufforderung, Decret von 1854, Art. 91, 95. Die verwaltungs polizeilichen Berichte sind dem Préfet resp. Souspréfet (alle 5 Tage) abzustatten; die größern Störungen und Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit sind dem Kriegsminister (!) zugleich mitzutheilen; in Beziehung auf die Ueberwachung der öffentlichen Ordnung hat sie jedoch wieder vom Minister des Innern ihre Instruktionen zu empfangen, speziell in Beziehung auf Bettler, Vagabunden, entlassene Sträflinge u. s. w. Sie haben die Verpflichtung, außerdem den procureurs alle Mittheilungen zu machen, welche sich auf geschehene Verbrechen beziehen; aber über das eigentliche Waffenrecht ist so wenig eine Bestimmung enthalten, als über ihre strafrechtliche Haftbarkeit. Das preußische Recht steht hier viel höher. Sie ward zuerst im Jahr 1812 eingeführt. Die neue Organisation vom 20. December 1820 ist noch im Wesentlichen nicht geändert. Dieselbe ist schon damals wesentlich als Hülfsorgan der Polizei erklärt, obgleich sie ihre natürliche militärische Organisation beibehalten hat. Ihre selbständigen Funktionen sind ungefähr dieselben, wie in Frankreich; allein die einzelnen Gendarmen sind in ihren Dienstobliegenheiten, in der Anordnung und Ausführung derselben lediglich den betreffenden Civilbehörden untergeordnet, während die Offiziere

wieder den höheren Stellen der Gendarmerie unterworfen bleiben, welche sie zum Dienst für die Civilbehörden commandiren kann. Das Recht der Waffen ist daneben mit möglichster Bestimmtheit vorgeschrieben, und so weit als möglich auf das Princip der Nothwehr zurückgeführt. (Siehe bei Rönne, Staatsrecht I. §. 52, II. §. 298 und §. 331.) Die Gendarmerie Oesterreichs ist durch das Gesetz vom 18. Januar 1850 organisirt. Die beiden Funktionen, die selbständige und die auf Aufforderung der Behörden geschehende, sind allerdings bestimmt geschieden, allein die Verbindung derselben mit den letztern, ist denn doch wesentlich nur auf die höheren Stellen angewiesen; mündliche Befehle kann der Gendarme nur von seinen Vorgesetzten empfangen. Die Unterordnung ist strenge ausgeschlossen. Von einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit für den Gebrauch der Waffen ist keine Rede. (Stubenrauch, I. §. 158.) Auf demselben Standpunkt steht die bayerische Gendarmerie-Ordnung vom 11. Oktober 1812. (Pözl, Bayerisches Verwaltungsrecht §§. 74, 75.) Ueber die preußische Schutzmannschaft, auf welche die Grundsätze der Gendarmerie durch das Gesetz vom 4. Februar 1854 anwendbar erklärt worden sind, siehe Rönne a. a. O. I. §. 52.

3) Waffenrecht einzelner Vollzugsorgane.

Obwohl nun durch diese Organisation der Gendarmerie das allgemeine Waffenrecht der vollziehenden Gewalt gesetzmäßig festgestellt ist, so gibt es dennoch eine Reihe von Verhältnissen, in welchen die Ueberweisung aller der Fälle, in denen die Anwendung der Waffen nothwendig wird, an die Gendarmerie nicht thunlich ist. Es handelt sich dabei um die Vollziehung öffentlich rechtlicher Anordnungen gegen den offenen Widerstand der Betheiligten. Es scheint nun — denn besondere gesetzliche Vorschriften wüßten wir darüber nicht aufzuführen — daß bis zur neuesten Zeit die Beleihung eines Polizeiorgans mit der Waffe schon an und für sich als die Berechtigung für dieselbe galt, nach eigenem Ermessen von dieser Waffe Gebrauch zu machen. Natürlich war das ein um so ernsteres Princip, als die Verantwortlichkeit für den wirklichen Gebrauch der Waffe im Dienste in der That nirgends gesetzlich anerkannt war, und die Staatsbürger daher dem Ermessen, ja der Willkür und selbst schlechteren Motiven jener Organe bei jeder Exekution preis gegeben waren.

Als nun das große Princip der Verfassungsmäßigkeit für die polizeiliche Vollziehung zur Geltung gelangte, mußte die Gesetzgebung das öffentliche Waffenrecht der Exekutivorgane dadurch zum vollen Abschluß bringen, daß sie für diejenigen einzelnen Fälle, in denen die Gendarmerie

nicht genügte, eine Reihe einzelner Verordnungen über den Waffengebrauch erließ, und zwar mit spezieller Beziehung auf diejenigen polizeilichen Organe, deren Funktion gelegentliche Selbsthülfe erforderlich macht. Die dadurch entstandenen speziellen Bestimmungen bilden daher den dritten Theil des Rechts der polizeilichen Waffengewalt.

Wenn man die darauf bezüglichen Verfügungen übersieht, so ist es deutlich erkennbar, daß sie eigentlich mehr aus dem einzelnen Bedürfniß, als aus einem bestimmten, klar anerkannten, gemeinsamen Princip hervorgegangen sind. Sie sind daher auch so viel wir sehen da, wo solche bestehen, stückweise und ohne Zusammenhang entstanden, haben nirgends gesetzliche Sanktion empfangen, sind auch nirgends Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchung geworden, und die Theorie ist daher, da der Mangel an Berücksichtigung derselben auch nicht einmal eine Sammlung hervorgerufen hat, auf ein sehr geringes Material angewiesen. Dennoch liegt dem Ganzen ein gemeinsamer Gedanke — oder Gefühl — zum Grunde, und es ist dadurch möglich, auch allgemeine Grundsätze für diese einzelnen Bestimmungen aufzustellen, und damit die wissenschaftliche Behandlung zu begründen.

I. Ohne Zweifel muß angenommen werden, daß die Anwendung der Waffengewalt zum Zwecke der Vollziehung, nach Herstellung der Gendarmerie allenthalben ausgeschlossen ist, wo nicht eine bestimmte öffentliche Vorschrift sie zuläßt, so daß die Anwendung der Waffe außerhalb dieser gesetzlich bestimmten Gränze ein Vergehen, eventuell ein Verbrechen des vollziehenden Organs constituirt.

II. Niemals soll einem solchen Organ eine Waffe gegeben werden, wenn es nicht mit solchen bestimmten Vorschriften über die Anwendung der Waffe versehen ist, deren genauere Kenntniß Pflicht des Betreffenden ist.

III. Die Betheiligung mit der Waffe und dem öffentlichen Waffenrecht soll nur da erfolgen, wo voraussichtlich der Zwang gegen den Widerstand keine genügende und augenblickliche Hülfe des eigentlichen polizeilichen Waffenkörpers finden wird.

IV. Diese Betheiligung, als eine grundsätzliche und unter Umständen tief eingreifende Beschränkung der staatsbürgerlichen Freiheit, soll nie auf dem Wege der Verordnung, sondern nur als Gesetz erlassen werden.

V. Die wirkliche Anwendung der Waffe geschieht stets unter strafrechtlicher Haftung des Polizeiorganes.

Wir können nicht verhehlen, daß sowohl die bisherige Literatur als die Gesetzgebung den Anforderungen, welche man hier machen muß,

nicht entspricht. Was zunächst die Literatur betrifft, so liegt der Grund einer ausreichenden Berücksichtigung auch dieser Frage in dem schon oben angeführten Verhältniß, nach welchem man den Gegenstand nicht behandelt hat, weil man keinen rechten Platz für denselben wußte. Indeß haben einige Schriftsteller dennoch diese spezielle Gesetzgebung aufgenommen und zwar bei der systematischen Darstellung des Strafprocesses. Daneben sind die betreffenden Bestimmungen natürlich in den territorialen Verwaltungsgesetzkunden aufgeführt, jedoch ohne daß auch hier eine Gemeinsamkeit der Auffassung stattfände. So hat Stubenrauch die österreichischen Gesetze nicht mitgetheilt, während Mayerhofer sie anführt; Rönne hat sie wieder vollständig, aber nur als Nebenbestimmung neben dem einzelnen Organe: Roller hat gar nichts; eben so Pözl; dagegen fehlen die polizeilichen Bestimmungen über das bürgerliche Waffenrecht nirgends. Das wird sich erst ändern, wenn die Lehre vom Rechte der vollziehenden Gewalt, speziell vom Polizeirechte, wissenschaftlich behandelt werden wird.

Was die positive Gesetzgebung betrifft, so hat England darüber unsers Wissens gar keine Bestimmung; das polizeiliche Waffenrecht fällt hier ganz unter das folgende Gebiet der Verantwortlichkeit der polizeilichen Vollziehung. Eben so hat Frankreichs Gesetzgebung eine ausdrückliche Berechtigung zum Gebrauch der Waffen für einzelne Polizeiorgane nicht ausgesprochen, selbst nicht bei den Flurwächtern. Doch sagt der Art. 186 des Code Pénal: Lorsqu'un fonctionnaire ou un officier public ou un administrateur, un agent ou un préposé du gouvernement ou de la police, un exécuteur des mandats de justice ou jugements, un commandant en chef ou en sousordre de la force publique aura, *sans motif légitime*, usé ou fait user de *violences* envers les personnes dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses foncitions, il sera *puni* selon la nature et la gravité de ses violences et en élevant la peine suivant la régle posée par l'art. 198. Es wäre allerdings zu wünschen gewesen, daß das System, welches wir oben bezeichnet haben, auch formell in diesem Artikel klarer bezeichnet worden wäre. Indeß ist es der Sache nach nicht zweifelhaft. Das motif légitime ist offenbar entweder die handhafte That, oder die direkte Widersetzlichkeit gegen die Organe der Vollziehung. Beide geben demnach das Recht auf „violences", unter denen man neben der allgemeinen physischen Gewalt ohne Zweifel auch die Waffen zu verstehen hat. Ob und wie weit die Anwendung der Waffen dann eine berechtigte gewesen, hat das Gericht zu entscheiden, und zwar einfach nach Art. 309. Eine Unterscheidung der verschiedenen Arten der Polizei findet dabei nicht statt. Ueber die gerichtliche Verantwortlichkeit selbst siehe unten.

Das zweite große System ist nun das der beiden großen deutschen Staaten, Oesterreichs und Preußens. Beide haben das öffentliche Waffenrecht einzelnen Vollzugsorganen zugesprochen. Es war natürlich, daß bei diesen Bestimmungen die spezielle Natur der einzelnen Funktionen entscheidend war. Im Allgemeinen läßt sich dabei nicht verkennen, daß die betreffenden Gesetze das Bestreben haben, die Anwendung der Waffen gesetzlich, so weit als irgend thunlich, einerseits auf die Nothwehr zurückzuführen, andrerseits aber die Verantwortlichkeit für den Waffengebrauch festzuhalten; Grundsätze, welche eben nur durch die Aufstellung der Gendarmerie möglich wurden, und stets in Verbindung mit derselben gedacht werden müssen.

Was zunächst Oesterreich betrifft, so gibt es hier nur zwei Kategorien von Beamteten, denen die Waffe im Dienst überhaupt gegeben ist, und für welche daher auch ein eigenes gesetzliches Waffengebrauchsrecht aufgestellt werden mußte. Das ist das Personal des Forst- und Feldschutzes einerseits, und das der Finanzwache andrerseits. Die gesetzlichen Bestimmungen für beide haben einen wesentlich verschiedenen Charakter. Für die erste Kategorie ist die Anwendung der Waffe grundsätzlich auf die Nothwehr beschränkt, offenbar, weil hier der Beweis des Widerstandes in den meisten Fällen kaum zu führen und die Anwendung der Waffe daher ganz der Willkür der Bediensteten überlassen sein würde. Für die zweite Kategorie findet eine solche Beschränkung dagegen nicht statt. Die betreffenden Bestimmungen sind:

I. Forstgesetz vom 3. December 1852 (Reichsgesetzblatt 250). Nach §. 54 darf im Forstdienst von der Waffe nur im Falle gerechter Nothwehr Gebrauch gemacht werden. — II. Minist.-Verord. vom 2. Januar 1854 (Reichsgesetzblatt 4. §. 3) verordnet, daß das für den Forstschutz- und Jagddienst oder für den Jagddienst allein beeidete Personal befugt ist, von der Waffe nur im Falle gerechter Nothwehr Gebrauch zu machen. (Außer diesem Falle ist es denselben nicht erlaubt, ihrer Selbsterhaltung wegen auf Personen zu schießen, die auf ihr Zurufen sich nicht ergeben.) — III. Dasselbe bestimmt die Minst.-Verord. vom 30. Januar 1860 (Reichsgesetzblatt 28) für das beeidete Feldschutzpersonal. — IV. Für die Finanzwache bestehen mehrere Vorschriften. a) Die allgemeine des Hofkammerdecrets vom 8. Februar 1846 (Politische Gesetzsamml. 74. Band, S. 21) b) Für die Gränzbezirke Minist.-Verord. vom 15. Okt. 1853 (Reichsgesetzblatt 210 und vom 27. Juli 1864, Reichsgesetzblatt 64). Letztere Verordnungen beschränken das Recht zum Waffengebrauche nicht auf den Fall gerechter Nothwehr. (Vergl. Herbst, Handbuch des österreichischen Strafrechts.)

Alle übrigen Bestimmungen gehören in den folgenden Abschnitt

über die strafrechtliche Haftung für die Vollziehung. Es war wohl nicht ganz richtig, sie einfach mit dem Obigen zusammen zu stellen.

Das amtliche Waffengebrauchsrecht in Preußen steht formell in allem Wesentlichen auf demselben Standpunkt; jedoch ist es nicht zu verkennen, daß die preußische Gesetzgebung ihren Beamteten viel größeren Spielraum in der Anwendung der Waffen einräumt, als die österreichische. Die Kategorien sind dabei dieselben. In Preußen haben nämlich das Recht des Waffengebrauchs erstlich die Gränzaufsichtsbeamteten (also nicht wie in Oesterreich alle Finanzwachebeamteten) in Gemäßheit des Gesetzes vom 28. Juni 1834, dann die königlichen Forst- und Jagdbeamteten in Gemäßheit des Gesetzes vom 31. März 1837 und endlich die Gefängnißaufsichtsbeamteten (Instruktion vom 11. März 1839). Diese Gesetze sind viel genauer und bestimmter als die betreffenden österreichischen, und dürfen in dieser Beziehung als Muster gelten. Genaue Darstellung bei Rönne, Staatsrecht II. §. 298. — Im französischen Recht muß wohl der allgemeine Grundsatz des Code Pénal (art. 28 und 42) ausreichen, daß jeder das Recht hat, Waffen zu tragen, wenn ihm dieß Recht nicht durch das Urtheil eines Gerichtes entzogen ist. Eine besondere Vorschrift über den Waffengebrauch einzelner Organe, wie der Garde champêtre oder Garde des forêts findet sich nicht. Ich habe auch bei den deutschen Staaten keine näheren Bestimmungen finden können.

C. Die Verantwortlichkeit der Polizei.

Begriff.

Der dritte, wichtige Theil des öffentlichen Rechts der Polizei enthält nun dasjenige, was wir die öffentlich rechtliche Verantwortlichkeit derselben nennen.

Dieselbe ist in der That nirgends nothwendiger als hier. Denn jene Unbestimmtheit, welche in dem Wesen der Gefahr liegt, erzeugt theils Unaufmerksamkeit auf die polizeiliche Thätigkeit, welche sie abwenden soll, theils auch geradezu Willkür; und doch ist gerade bei der Polizei, deren Aufgabe so selten scharf begränzt werden kann, die möglichst bestimmte Reducirung derselben auf eine rechtliche Gränze nothwendig. Da nun das Gesetz diese Gränze nicht geben kann, so muß sie für jeden einzelnen Akt der Polizei eintreten; das ist, es muß jedes Polizeiorgan für jede ihrer einzelnen Thätigkeiten in rechtlicher Haftung sein. Erst mit dieser und ihrem System ist das verfassungsmäßige Polizeirecht vollständig.

Diese rechtliche Haftung hat nun wie die Thätigkeit der Polizei selbst zwei Hauptformen. Sie bezieht sich zuerst auf die Polizeiverfügungen und zweitens auf das Polizeiverfahren. Bei dem ersten handelt es sich um das Recht des Willens der Polizei, bei dem zweiten um das Recht ihrer Thätigkeit. Es darf uns nicht wundern, daß beides noch sehr wenig auf dem Continente ausgebildet ist; indeß stehen die großen Grundzüge dieses Rechts dennoch fest, und sollten einen integrirenden und selbständigen Theil jeder Behandlung des Polizeirechts bilden.

Daß gerade dieser Theil von der bisherigen Theorie so wenig beachtet ist, liegt an zwei Gründen. Zuerst ist und bleibt allerdings die erste Voraussetzung dieses ganzen Gebietes das klare Bewußtsein von dem Unterschiede von Gesetz und Verordnung, zweitens der auf jenem beruhende von Klag- und Beschwerderecht, ohne welchen freilich der erstere keinen Werth hat. Das letztere zeigt sich am deutlichsten in den Behandlungen des territorialen Staatsrechts, welche die Begriffe von Gesetz und Verordnung auf das Klarste scheiden, ohne jedoch zu der naheliegenden verfassungsrechtlichen Consequenz zu gelangen, wie zuerst Mohl im württemb. Staatsrecht I. S. 66 ff., der den Unterschied sehr gut charakterisirt, und Rönne, preuß. Staatsrecht I. §. 16, namentlich aber §. 47. Doch ist dabei nicht zu übersehen, daß sich beide viel zu sehr auf königliche Verordnungen beschränken, also die Verfügungen nicht berühren. Andere Territorial-Darstellungen haben die Frage überhaupt nicht berührt; das sog. deutsche Staatsrecht hat — theils auch aus historischen Gründen — die Begriffe von Gesetz und Verordnung überhaupt nicht in sich aufgenommen. (S. Stein, Vollziehungsgewalt S. 55 ff.) Wenn einmal jene Grundbegriffe auch in ihren Anwendungen feststehen, wird die innere Ordnung des verfassungsmäßigen Rechts viel klarer werden, als sie es gegenwärtig ist.

1) Haftung für die Polizeiverfügung.

Unter dem Recht der Polizeiverfügung überhaupt — also speziell auch der Polizeistrafverfügung — bezeichnen wir das Verhältniß, in welchem diese Verfügungen zum gesetzlichen Recht stehen.

Es bezeichnet einen hohen Grad öffentlich rechtlicher Entwicklung, wenn ein Staat überhaupt zu dem Bewußtsein gelangt, daß die Verfügungen seiner Exekutivorgane ein Recht haben müssen. Wir sind, wenigstens auf dem Continent, erst im Beginne dieser Rechtsbildung. Um so wichtiger ist es, die Elemente derselben festzustellen.

Diese nun bestehen in drei Punkten, welche bis jetzt erst in wenig Staaten selbständige Berücksichtigung gefunden haben.

Der erste Punkt betrifft das eigentliche Verordnungsrecht; der leitende Grundsatz ist die Unterzeichnung der Minister, welche wiederum die ministerielle Verantwortlichkeit für das, in den Verordnungen aufgestellte Recht gegenüber den Gesetzen enthaltene gesetzliche Recht begründet. Dieß Verordnungsrecht gehört jedoch nur im weiteren Sinne hierher, insofern die Verfügungen auf demselben beruhen.

Der zweite Punkt — bereits erwähnt unter Polizeiverfügung — betrifft die Vorschriften über den Erlaß von örtlichen Polizeiverfügungen. Das Princip derselben, das erst die neuere Zeit ausgebildet hat, hat sich in einigen Staaten zu einem förmlichen System entwickelt. Man muß hier das französische von dem deutschen Princip scheiden, und es ist kein Zweifel, daß das letztere viel höher steht, als das erstere. Nach dem französischen Princip ist nämlich jede Polizeiverfügung eine rein amtliche, und steht daher nur unter der Controle der höheren amtlichen Stellen, ohne alle Herbeiziehung der Theilnahme der Selbstverwaltungskörper. Nach deutschem Princip dagegen sind solche ortspolizeilichen Verfügungen von Seiten der Ortsbehörden unter Zuziehung der Selbstverwaltungskörper — des Gemeinderathes — zu erlassen, und nur wenn sie allgemeine und dauernde Vorschriften enthalten, der höheren amtlichen Stelle mitzutheilen, welche dieselben eventuell außer Kraft setzen können.

Der dritte Punkt endlich betrifft die Publikation solcher Verfügungen, welche in einigen Staaten genau geregelt ist.

Auf diesen Elementen nun beruht das verfassungsmäßige Recht der Polizeiverfügung, welches, wie die Natur der Sache es fordert, in dem Recht der Beschwerde gegen die Verfügung als solche besteht. Da dieß Recht noch keineswegs gehörig entwickelt ist, so stellen wir für die Beurtheilung des geltenden Rechts hier die beiden leitenden Gesichtspunkte auf.

Der erste ist der der Anerkennung des Beschwerderechts im Allgemeinen, dessen Unbestimmtheit im deutschen, dessen Klarheit im französischen, und dessen Vermischung mit dem Klagrecht im englischen Recht bereits in der „vollziehenden Gewalt" dargelegt worden ist (S. 121 ff.). Es versteht sich dabei von selbst, daß auch da, wo keine besondere Beziehung auf das Recht der Polizeiverfügung vorhanden ist, dennoch die letztere unter dasselbe fällt, ja wohl meistens das eigentliche Objekt desselben bildet. Es gelten daher hier alle am angemerkten Orte aufgestellten Grundsätze für diese Verfügungen.

Der zweite schließt sich nun auf das Genaueste an den tiefen,

wenig durchgeführten Unterschied des peinlichen und Verwaltungsstrafrechts. So lange nämlich nach dem Vorgange des Code Pénal beide mit einander verschmolzen blieben, war auch eine besondere Hervorhebung des Verfahrens gegen Polizeiverfügungen nicht wohl thunlich. Auch gab Frankreich dafür kein Vorbild, da man dort ein vollständiges Beschwerderecht organisirt hatte, und daher das Bedürfniß nach einem eigenen Princip nicht empfand. Es konnte daher ein klares Bewußtsein über das wahre Verhältniß erst auftreten, als man das Ordnungsstrafrecht von dem peinlichen schied. So lange man nun dabei bei dem allgemeinen Ordnungsstrafrecht stehen blieb, mußte auch das Beschwerderecht eine etwas allgemeine und unbestimmte Fassung erhalten. Sowie sich aber das Verwaltungsstrafrecht zu einer selbständigen Gesetzgebung in den Polizeistrafrechten erhob, trat die Nothwendigkeit einer genauen Definition des erstern ein; und dieß muß als ein großer Fortschritt in der Klarheit des öffentlichen Rechts überhaupt, namentlich in seinem Verhältniß zur individuellen staatsbürgerlichen Freiheit betrachtet werden. Es ist zu wünschen und zu hoffen, daß sich dieses System bald allgemein Bahn breche, und daß demgemäß das gesammte Verwaltungsstrafrecht von dem peinlichen Recht geschieden werde.

Da die übrigen deutschen Staaten unsers Wissens über diese Frage gar nichts Bestimmteres besitzen, als was bereits in der vollziehenden Gewalt dargelegt ist, so beschränken wir uns hier darauf, das Recht Oesterreichs, Preußens, und das des süddeutschen Polizeistrafgesetzbuches zu charakterisiren.

Das Recht Oesterreichs ist entschieden am unklarsten. Das Beschwerderecht existirt hier nur in der Form des Rekurses, und zwar in dieser eben ganz formlos und ohne irgend ein gesetzlich vorgeschriebenes Verfahren. Der Charakter des Verfügungsrechtes dagegen liegt auf einem andern Punkte. Da man nämlich kein gesetzliches Verfahren gegen die Verfügung als solche hatte, so gab man ein solches gegen das in Gemäßheit eines solchen ergangenen Urtheil. Die Folge war, daß der Schwerpunkt dieses ganzen Rechts in die Bestimmung über die Natur der competenten Behörde fiel. War diese nun Polizeibehörde, so gab es kein eigentliches Appellationsrecht, sondern das Verfahren war ein reines Beschwerdeverfahren wie in Frankreich, nur ohne die vortrefflichen Formen desselben. In diesem Sinne ward die ganze Frage durch drei sehr wichtige Verordnungen festgestellt — die Verordnung vom 3. April 1855, das Verfahren in den im Strafgesetzbuch aufgenommenen Verwaltungsvergehen betreffend, welche die Polizeibehörden

dafür anstatt der Strafgerichte competent machte; die Verordnung vom 5. März 1858, welche das Verfahren vor diesen Polizeigerichten regelte, (und nach welcher statt des „Urtheils" ein Auszug aus dem Protokoll gegeben wird, der die Thatsachen und die Entscheidung enthält) und die Verordnung vom 20. Juni 1858, welche den Polizeibehörden die Competenz für eine große Reihe von Verwaltungsstraffällen überwies, sowie den Instanzenzug der Beschwerde (Polizeibehörde — politische Landesbehörde — Ministerium des Innern) feststellte; die Verordnung vom 31. Jan. 1860 fügte einige, namentlich die Strafmilderungsgründe in der Rekursinstanz betreffende Bestimmungen hinzu. Dieß Verfügungsrecht und Strafcompetenzrecht der Verwaltungsbehörden ward dann modificirt durch das, unter Mitwirkung des Reichsrathes erlassene, aber freilich höchst dürftige Gesetz vom 22. Okt. 1862, welches einen Theil dieser polizeilichen Competenz aufhob, und namentlich das im Strafgesetzbuch enthaltene Gebiet der Verwaltungsvergehen den Gerichten zurückgab, wieder mit Ausnahme der großen Städte. Der Competenzstreit ward dabei durch die höchst eigenthümliche Bestimmung des §. 4 erledigt: „zweifelt eine Polizeibehörde, ob eine derselben angezeigte strafbare Handlung in ihren Wirkungskreis gehöre, so soll sie sich mit dem betreffenden (?) Gericht ins Einvernehmen setzen, und auf dessen Verlangen die Verhandlung dahin abtreten." Die völlige Unfertigkeit dieser Bestimmungen, sowie die Unklarheit des ganzen Standpunktes ist offenbar. Eine Entscheidung über das Recht der Verfügung an sich wird gar nicht provocirt; der Einzelne muß es vom Ermessen der Polizei abhängen lassen, ob sie sich selber für competent hält; eine Organisirung des Rekursverfahrens existirt nicht. Dennoch ist das Streben nach einem objektiven Recht der Verfügung nicht zu verkennen, das namentlich auch durch die Aufstellung der allgemeinen Ordnungsstrafen (Verordnung vom 30. Sept. 1857) allerdings wohl motivirt war. Hier ist daher ein festes Rechtssystem noch zu schaffen. — Das preußische Recht ist darüber weit klarer, wenn auch nicht eben freisinniger. Schon das Gesetz vom 11. Mai 1842 stellte den Grundsatz auf, daß gegen jede polizeiliche Verfügung der Rekurs, oder gegen eine solche die Klage oder der Rechtsweg nur dann ergriffen werden kann, wenn die Verletzung eines zum Privateigenthum gehörigen Rechts (also keines Gesetzes überhaupt) behauptet wird. Der erstere ist an die vorgesetzte Dienstbehörde, der letztere an das Gericht zu richten. Dabei gelten die beiden Grundsätze, daß die Klage keinen Suspensiveffekt für die Ausführung der Verfügung hat, wohl aber der Beamtete (nach dem allg. Landrecht II. 10. §. 127 ff.) haftet. S. Rönne, Staatsrecht I. §. 56, nebst dem Streit über den Umfang jenes Gesetzes. Das Rekursverfahren ist nicht geregelt. —

In Holland gibt der Bürgermeister in dringenden Fällen Polizeiverordnungen, welche er zur Kenntniß der Provinzial-Polizeicommission bringt, die das Recht hat, die Ausführung derselben zu vertagen (Gem. Gesetz von 1850, Art. 187, und oben). Was nun die Territorien des Polizeistrafgesetzbuchs betrifft, so ist hier das Beschwerderecht so viel weiter aufgefaßt, daß es nicht bloß den Einzelnen, sondern auch den Gemeindevorständen zusteht, und daß jede höhere Stelle das Recht hat, die Verfügungen der niedern außer Kraft zu setzen. Bayer. Polizeistrafgesetzbuch Art. 40. 43. Ganz ähnlich bad. Polizeistrafgesetzbuch §. 26. Von besonderem Interesse sind die Debatten über die Frage, ob die Polizeigerichte auch die „Nothwendigkeit" von Verfügungen neben ihrer „gesetzlichen Gültigkeit" in Berathung ziehen können. (S. Stempf a. a. O. S. 63—73.) Eine solche Frage wäre ganz unmöglich gewesen, wenn man eben nicht in dem unglücklichen Ausdruck „Polizeigericht" die Möglichkeit des Zweifels veranlaßt hätte, ob das Polizeigericht ein Gericht oder eine Verwaltungsinstanz sei. Wir haben über die Stellung der Gerichte zu der Frage nach der Rechtsgültigkeit der Verordnungen uns vollständig ausgesprochen. Es ist die Entscheidung, daß die Polizeigerichte jenes Recht nicht haben, eben gar nichts anderes als die einfache Qualifikation derselben zu rein gerichtlichen Organen. Warum dann aber sie noch Polizeigerichte nennen? Etwa weil sie über Polizeivergehungen richten? Würden darnach die, über die in dem Strafgesetzbuch aufgenommene Polizeivergehen richtenden Strafgerichte nicht auch consequent Polizeigerichte heißen müssen? — Sondern der Grund lag in dem unklaren Gefühl, daß das Verwaltungsstrafrecht eben etwas ganz anderes ist als das peinliche Strafrecht; die Scheidung der Polizei- und der peinlichen Gerichte entsprach und entspricht daher dem wahren Sachverhältniß, nur stehen wir noch auf dem Standpunkt, daß formelle Competenz und gesetzliche Natur der Sache sich nicht decken. Dieser Zweifel wird sich so lange wiederholen, bis das Verwaltungsstrafrecht aus dem peinlichen Strafgesetzbuch verbannt, und das Beschwerderecht und Verfahren, wie das Klagverfahren, ein öffentliches und geregeltes sein wird.

2) Die Haftung für das Polizeiverfahren.

Die Haftung oder das Recht für das Polizeiverfahren neben dem Recht der Polizeiverfügung tritt nur da ein, wo es sich um das Verhalten der wirklich vollziehenden, physischen Thätigkeit der Polizeiorgane bei dem Eingriffe derselben in die Sphäre der individuellen Freiheit handelt.

Es kann sich daher bei diesem Rechte weder um den Mißbrauch der physischen Gewalt an sich, noch auch um die Nothwehr handeln, sondern die Vollzugshaftung bezieht sich nur auf das bestimmte Moment der Art und des Grades in der an sich rechtlich begründeten Vollziehung. Die Grundlage des Rechts dieser Haftung als Theil des verfassungsmäßigen Polizeirechts ist nun in dem Wesen der polizeilichen Funktion überhaupt gegeben.

Jede polizeiliche Funktion hat es nämlich, wie wir dargelegt, mit Kräften zu thun, und ist gegen die Aeußerung dieser Kräfte gerichtet. Jede Kraft aber ist an sich unbestimmt. Es ist daher auch nicht möglich, die Art und den Grad der Kraft für jeden Fall vorher zu bestimmen, welche das Vollzugsorgan brauchen muß, um dem allgemeinen Willen gegenüber der Einzelkraft Verwirklichung zu verschaffen. Deßhalb ist es unvermeidlich, dem öffentlichen Organ und dessen individuellem Ermessen Form und Gränze der Gewalt zu überlassen, welche es im einzelnen Falle anzuwenden hat. Es folgt daraus, daß bei aller Genauigkeit des geltenden Rechts über die Veranstaltung und das Verfahren der Exekution dennoch die Rechtsgränze des einzelnen Staatsbürgers gegenüber jenem Ermessen der Vollzugsorgane gefährdet ist. Gegen diese Gefährdung der staatsbürgerlichen Selbständigkeit durch die letztere gibt es nur einen Schutz, und dieser besteht in dem staatsbürgerlichen Recht der Beschwerde und der Klage des Einzelnen gegen die Ueberschreitung der Gränzen der Zwangsgewalt, das auf diese Weise den Schlußstein des Systems des verfassungsmäßigen Polizeirechts bildet, und dem natürlich das Princip und das Recht der persönlichen Haftung der Polizeiorgane als Correlat entspricht.

So einfach nun dieser Grundsatz an sich erscheint, und obwohl es keinem Zweifel unterliegen kann, daß erst hier die letztere Sicherung gegen polizeiliche, ja gegen administrative Willkür überhaupt gefunden werden kann, so fehlen uns doch die meisten Quellen, und wir sind darauf angewiesen, es bei den allgemeinen Grundlagen dieses öffentlichen Rechts bewenden zu lassen.

I. Die allgemeine Schwierigkeit, mit der es dieser Theil des Rechts zu thun hat, ist im Besondern dieselbe, mit welcher das System des Klag- und Beschwerderechts bei der vollziehenden Gewalt im Allgemeinen zu kämpfen hat. Eine zu laxe Verantwortlichkeit wird die Rechtssicherheit des Einzelnen gegenüber der Polizei, eine zu strenge die der Gemeinschaft und des öffentlichen Rechtszustandes im Allgemeinen gegenüber dem Einzelnen in seinem Widerstande gefährden. Es kommt darauf an, hier eine richtige Gränze zu finden. Und es ist unmöglich, eine solche Gränze durch einzelne Bestimmungen zu setzen. Sie muß vielmehr

auf einem festen und allgemeinen, für alle Vollziehung durch die Polizei gültigen Grundsatz beruhen.

Dieser Grundsatz selbst dürfte nun ein an sich sehr einfacher sein. Kein Vollzugsorgan darf in der Anwendung der ihm zu Gebote stehenden Mittel weiter gehen, als die Sicherung der Vollziehung des betreffenden öffentlichen Rechts es fordert. Ueber diesen Grundsatz ist wohl kein Streit denkbar. Es wird sich aber darum handeln, den Inhalt dieses allgemeinen Princips auf seine einzelnen Grundlagen zurückzuführen. Als diese dürften nun die folgenden gelten.

Zuerst muß angenommen werden, daß jede Anwendung physischer Gewalt gegen die Person von Seiten des Vollzugsorganes unberechtigt ist, so lange die administrativen Vollzugsmittel (s. oben) nicht als erschöpft, oder nicht als unanwendbar erscheinen. Der zweite Grundsatz fordert, daß da, wo der persönliche Zwang eintritt, derselbe in Freiheit und Gesundheit des Gezwungenen nur so weit eingreifen darf, als die Vollziehung gegen den Willen des Betreffenden es unabweisbar macht. Es muß daher jeder Anwendung persönlichen Zwanges eine bestimmte Aufforderung zum Gehorsam voraufgehen. Wenn derselben von Seiten des Betreffenden die bestimmte Erklärung folgt, nicht gehorchen zu wollen, so ist der Beginn des physischen Zwanges gerechtfertigt. Ohne eine solche Erklärung nur dann, wenn der Betreffende durch andere äußerlich unzweifelhafte Zeichen die Absicht kund gibt, sich der Vollziehung entziehen zu wollen. In beiden Fällen ist offenbar das Eintreten des persönlichen Zwanges gerechtfertigt. Das sind die allgemeinen Rechtsgrundsätze für den polizeilichen Zwang.

II. Sowie aber damit der Zwang wirklich in Ausübung gebracht wird, treten zwei Fälle ein, welche den Inhalt des Zwangsrechts bilden, und daher auch die Formen und den Inhalt des Haftungsrechts bestimmen.

Zuerst kann der Zwang in Form und Objekt ein falscher sein. Verkehrt ist er stets, wenn er nicht geeignet ist, die Vollziehung des bestimmten betreffenden Rechts hervorzubringen. Allein dieser Mangel im wirklichen Zwange ist keine Verletzung des Rechts des Gezwungenen, sondern nur eine falsche Ausführung eines an sich berechtigten Befehles. Es tritt daher auch hier keine Haftung des vollziehenden Organes gegenüber dem Gezwungenen ein, sondern die Verantwortlichkeit desselben bezieht sich nur auf die befehlende Behörde, und besteht in der falschen Auffassung der an sich rechtsgültigen Funktion des Polizeiorganes. Daher ist hier kein Grund zu einer Klage des Gezwungenen, sondern nur zu einer Beschwerde desselben bei der höheren Stelle, von welcher der betreffende Befehl ausgegangen ist, und das dafür geltende Recht wird

daher stets nicht etwa ein Strafrecht, sondern das Disciplinarrecht der Staatsdiener sein.

Wenn aber zweitens der Zwang in seinem Grade das Maß desjenigen überschreitet, was zur Vollziehung nothwendig war, so ist das Recht des Gezwungenen verletzt, und damit tritt statt des Beschwerderechts das Klagrecht desselben, mit demselben das der strafrechtlichen, eventuell der bürgerlichen Haftung des Vollzugsorgans auf Schadenersatz ein. Sowie dieser Grundsatz des Klagrechts einmal anerkannt und die Klage eingebracht ist, beginnt die Funktion des Gerichtes, und die Klage hat den regelmäßigen Rechtsweg zu gehen. Es muß dabei festgehalten werden, daß dieses Klagrecht nicht etwa auf die Anwendung der Waffengewalt und dabei vorkommende Verletzungen beschränkt ist, sondern auf jeden gegen die Person ausgeübten Zwangsakt geht. Es ist dabei selbstverständlich, daß das Recht der Nothwehr bei dem polizeilichen Zwange für den Gezwungenen nicht gilt, da der Widerstand gegen die Funktion des Vollzugsorganes eben keine Noth enthält. Ebenso unzweifelhaft ist es offenbar, daß das Vollzugsorgan stets auf Nothwehr sich berufen und das ganze strafrechtliche Recht der Nothwehr für sich in Anspruch nehmen kann; mit der Nothwehr hört natürlich die Haftung auf. — Ob nun das Vollzugsorgan in jedem einzelnen Falle die Gränze des Zwanges überschritten hat oder nicht, das zu beurtheilen ist die Sache des Gerichts. Es ist gar kein Grund vorhanden, das Urtheil oder Verfahren irgend eines andern Organes zu fordern. Das Gericht hat aber dabei ganz nach den für jede andere körperliche Verletzung geltenden Regeln zu verfahren, und zwar natürlich zuerst den Beweis herzustellen, daß das nothwendige Maß überschritten sei, dann die Strafe für die verschuldete Ueberschreitung festzusetzen.

Alle diese höchst einfachen Grundsätze finden nun für ihre Anwendung überhaupt eigentlich nur die allgemeine Schwierigkeit in dem Bedenken gegen die Zulassung des administrativen Klagrechts überhaupt. Wo dieß nur erst einmal anerkannt ist, wird sich die Einfachheit und die entschiedene Berechtigung der obigen Forderungen von selbst ergeben. Und es ist kein Zweifel, daß kein verfassungsmäßiges Polizeirecht vollständig, und kein staatsbürgerlicher Rechtszustand gesichert ist, so lange jene Grundsätze nicht allgemein als unbezweifelt geltendes öffentliches Recht, als die letzte Vollendung des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts verwirklicht werden.

Der spezielle Theil des Polizeirechts, namentlich das Sicherheitspolizeirecht, hat dann zu zeigen, mit welchen Modifikationen dieselben in den einzelnen Gebieten der Polizei zur Anwendung zu gelangen haben.

Das geltende Recht der großen Staaten Europas ist nun gerade auf diesem Punkte nicht bloß dem Umfange und den Einzelheiten nach, sondern in seinem innersten Charakter so verschieden, daß es wenig Dinge gibt, in denen der tiefe Unterschied des öffentlichen Rechtszustandes so bestimmt ausgeprägt wäre, den uns die neuere Gestaltung des öffentlichen Rechts gebracht hat. Obwohl uns — vielleicht eben deßhalb — eine eingehende Literatur und wissenschaftliche Behandlung mangelt, so wollen wir dennoch versuchen, die Grundlagen dieses Theiles der Wissenschaft hier anzudeuten. In der That gehört nämlich dieß Gebiet zu denjenigen, in denen ohne eine Vergleichung des Charakters der verschiedenen Staaten das Verständniß und die Beurtheilung der einzelnen beinahe unmöglich ist; und es ist der Mangel eben einer solchen Vergleichung wohl nicht der letzte Grund, weßhalb die sonst so reiche deutsche Strafrechtsliteratur auch in diesem Theile nicht nur nicht der systematischen Behandlung, sondern selbst der Kenntniß des geltenden Rechts in den deutschen Staaten zu ermangeln scheint. Sie ist auch hier nicht über den Inhalt der Strafproceßordnungen hinausgekommen. Wir hätten allen Grund gehabt, namentlich den neuern Schriftstellern wie Pohlmann (über das Wesen der administrativen contentiösen Sachen mit besonderer Rücksicht auf Bayern, Näff, das Verhältniß der Gerichte zu den Staats- und Regierungssachen (Zeitschr. für Civilrecht in Preußen, XII. 1., 22), welche gegen, und Bähr, der Rechtsstaat, 1864, welcher in energischer und geistreicher Weise für das Klagerecht bei den Funktionen der Regierungsorgane eingetreten sind, zu danken, wenn sie außer abstrakten Gründen sich auch auf das bezogen hätten, was bereits in den einzelnen Staaten Europas Rechtens ist. Die Weiterentwicklung wird erst beginnen, wenn wir ein wissenschaftliches Polizeirecht als Theil der Lehre von der vollziehenden Gewalt besitzen werden.

Das englische Princip des Haftungsrechts ist ein sehr einfaches. Es ist bereits in der vollziehenden Gewalt S. 130 ff. dargestellt, und zwar in seiner allgemeinen Form. Die Haftung für die Anwendung der Vollzugsgewalt ist nicht nur keine andere als die allgemeine, sondern bildet recht eigentlich das Gebiet für die Geltung des englischen Rechts. Auf seine einfachsten Grundsätze zurückgeführt, besteht dasselbe in folgenden Punkten. Jedes Vollzugsorgan, also namentlich der Friedensrichter, haftet für jeden Akt des Vollzuges. Die Haftung tritt jedoch niemals ein von Seiten der oberen Behörde, sondern stets von Seiten des Einzelnen, der sie durch eine förmliche Klage gegen die Organe geltend machen muß. Das Beschwerderecht ist hier in das Klagrecht aufgegangen, und eine Unterscheidung zwischen der Verordnung und

ihrem Vollzuge findet nicht statt. Jedes Vollzugsorgan steht daher bei jeder Funktion unter der Möglichkeit eines Processes, und die spezielle Beziehung auf Anwendung der Waffengewalt war daher hier gar nicht nöthig. Die große Unsicherheit der Vollziehung, die durch diese Verschmelzung von Beschwerde und Klage entstehen mußte, erzeugte nun ein Gegengewicht in dem Grundsatz, daß man zwar nicht das Klagrecht aufhob, wohl aber demselben ein System von gesetzlichen Einreden für die Vollziehungsorgane zur Seite stellte, welches die letzteren vor unbegründeten und leichtsinnigen Klagen schützen solle. Das Princip dafür lag schon lange im englischen Recht; das System selbst ward durch das St. 11. 12. Vict. 44. (An act to protect Justices of the Peace from vexatious actions done by them in execution of their office 1848) ausgeführt; Grundlage ist, daß der Kläger vollständig beweisen muß, daß die Vollziehung maliciously und ohne reasonable and probable cause entweder überhaupt stattgefunden, oder ihre Gränzen überschritten habe. Der Mangel einer Unterscheidung des Beschwerderechts vom Klagerecht würde selbst nach diesem Akte die Vollziehung in England ernstlich beeinträchtigen, wenn nicht die Processe so theuer wären. S. Gneist, Engl. Verwaltungsrecht II. a. a. O. Vergl. auch Kries, Engl. Armenpflege S. 56—57, der sich freilich nur auf das Verordnungs- und nicht auf das Vollzugsrecht bezieht; es ist aber nicht zu übersehen, daß für beide dieselben Rechtsgrundsätze gelten.

Während somit in England das Haftungsrecht auf dem Klagrecht allein beruht, und zugleich ein für alle Vollziehung geltendes Recht bildet, ohne Unterschied der gegen Sachen oder Personen angewendeten Gewalt, sehen wir in Frankreich eine wesentlich andere Gestalt dieses Rechts auftreten. Hier ist nämlich die Haftung zwar grundsätzlich auf das Klagerecht gegen jeden Beamteten basirt, der in der Vollziehung die Form und das Maß überschreitet, praktisch aber gilt dennoch fast nur das Beschwerderecht, so daß jenes die Ausnahme, dieses die Regel bildet. Die Aufstellung des Rechts der strafrechtlichen Haftung ist durch den Art. 186 des Code Pénal ganz allgemein und ohne alle Beschränkung sowohl für die Handlungen der Vollzugsorgane gegen Sachen als gegen Personen ausgesprochen; die spezielle Beziehung auf unberechtigte Vergewaltigung der Personen enthält Art. 309, zu welchem die Art. 485 und 486 des Code d'Instr. Crim. hinzugenommen werden müssen. Allein dieser einfache Grundsatz ist nun fast illusorisch gemacht durch eine Reihe von Bestimmungen, welche sich an den noch geltenden Art. 75 der Constitution vom 22 Frim. an VIII anschließen: „Les agents du Gouvernement autres que les Ministres ne peuvent

être poursuivis pour des faits rélatifs à leur fonctions qu'en vertu d'une décision du Conseil d'État." Diese Autorisation des Staatsraths ist daher die eigentliche Grundlage des Systems der Haftung; wird sie **nicht** ertheilt, so folgt allerdings noch nicht, daß das Vollzugsorgan ohne Strafe innerhalb der Disciplin bleibe, wohl aber, daß das Klagrecht ausgeschlossen ist. Der Conseil d'État **entscheidet** daher, ob eine Uebertretung der Vollzugsvorschrift stattgefunden habe oder nicht, so daß das Verfahren vor dem Conseil d'État das eigentliche Beschwerdeverfahren ist, während das Klagrecht oder die Verfolgung der Haftung vor dem ordentlichen Gericht nur sehr selten zur Ausübung kommt. Der eigenthümliche Charakter des ganzen Verwaltungsrechts und seine scharfe, eben so sehr historische als principielle Scheidung vom Gerichte, den wir in der Lehre von der vollziehenden Gewalt dargelegt haben, kommt hier in schlagender Form wieder zur Erscheinung. Bei aller scheinbaren Freiheit des öffentlichen Rechts Frankreichs hat dasselbe sich niemals dazu verstehen können, das Verwaltungsrecht und die Stellung der Beamteten als eine dem bürgerlichen Recht gleichstehende Rechtsbildung anzuerkennen, und die Beamteten dem letzteren zu unterwerfen. Das Klagrecht des Code Pénal gegen die violences des fonctionnaire und die Art. 485. 486. des Code d'Instr. Crim. sind daher in der That eine leere Fiktion, und werden effektiv fast nie als bei gemeinen Verbrechen ausgeübt, während bei Rechtsverletzungen durch die Vollziehung grade das Beschwerderecht das einzig wirklich praktische Mittel ist.

Da nun aber trotzdem der Code Pénal mit seinen Vorschriften besteht, so hat sich aus dem oben bezeichneten Gegensatze desselben zu der Verfassung des Jahres VIII eine vollständige Jurisprudenz entwickelt, deren einzelne Sätze meistens durch Entscheidungen des Cassationshofes zu anerkanntem öffentlichem Recht geworden sind. Die darauf bezüglichen, geltenden Normen scheiden sich in zwei Gruppen.

Zuerst ist durch eine Reihe von Entscheidungen festgestellt, daß für gewisse Kategorien von Beamten eine Zustimmung des Conseil d'État zur gerichtlichen Verfolgung überhaupt, also auch zum Klagrecht wegen Vollzugshandlungen, **nicht** erforderlich ist. Jedoch sind dieß nur Steuerbeamtete wegen Rechnungsmängel, und die Mitglieder der verschiedenen Conseils, Greffiers und andere, die eigentlich gar keine Beamteten sind.

Zweitens ist jene Verpflichtung, die Erlaubniß zur klagrechtlichen Verfolgung des Beamteten wegen seiner amtlichen Akte nachzusuchen, so weit ausgedehnt, daß in der That die letzte Illusion über die Beseitigung desselben bei jedem andern als dem gemeinen Verbrechen

verschwindet. Erstlich ist jene Erlaubniß auch für die Verfolgung solcher Rechtsverletzungen gefordert, welche gar nicht in der Vollziehung selbst enthalten waren, sondern nur mit derselben zusammenfallen; sie ist zweitens nothwendig, auch wenn der Beamtete aus dem Amte ausgetreten ist; sie wird drittens gefordert auch für die Rechtsansprüche gegen die Erben der Betreffenden; und endlich kann der fonctionnaire gar nicht darauf verzichten. Vollziehende Gewalt S. 133 ff. (Kurz und klar zusammengestellt von Smith bei Block v. Fonctionnaires.)

Es ist nun wohl nicht nothwendig, das System weiter zu charakterisiren. Wir begnügen uns damit, es als ein unwahres zu bezeichnen, während das englische ein unpraktisches ist. Von beiden verschieden ist das deutsche System.

Das deutsche System der Haftung für Vollzugsübertretungen ist nämlich ein unfertiges. Es ist nicht thunlich, irgend etwas als gemeingültig, oder auch nur von der Theorie durchstehend anerkannt aufzustellen. Das beruht nun zuerst wieder darauf, daß überhaupt im deutschen öffentlichen Recht die Begriffe von Beschwerde und Beschwerderecht neben dem öffentlichen Klagrecht sich nicht bloß in der Theorie in vollständiger Unklarheit befinden, so weit es eine solche darüber gibt, sondern auch im Gebiete der Verfassungsurkunden und der übrigen Verfassungsgesetze in höchst unklarer, zum Theil sogar widersprechender Weise erledigt werden. Wir haben die einschlagenden Gesetze und Ansichten in der vollziehenden Gewalt S. 143—148 bereits mitgetheilt. Es kann nicht zweifelhaft sein, daß das dort Gesagte, das für die Thätigkeiten der Verwaltungsorgane überhaupt gilt, auch und zwar speziell für ihre Haftung bei Vollziehungen gelten muß. Ehe man daher in Deutschland nicht über die Begriffe von Gesetz und Verordnung und Klag- und Beschwerderecht überhaupt einig wird, ist es nicht möglich, zur Klarheit über das Haftungsrecht der Organe beim Vollzuge zu gelangen. — Indessen scheinen denn doch zwei Grundsätze festzustehen, welche vor der Hand den geltenden Zustand charakterisiren. Daß nämlich die Nothwehr und ihr Beweis das Vollzugsorgan vor jeder Verantwortung befreit, ist selbstverständlich und gehört daher nicht hierher. Nicht ohne Bedeutung ist jedoch das Streben, diese Nothwehr auch für die Vollzugsthätigkeit möglichst genau zu definiren, und mit der gesetzlichen Vollziehung in Harmonie zu bringen. Oesterreich. K. K. Decret vom 9. Okt. 1846; preuß. Strafgesetzbuch §. 316. Rönne, Staatsrecht I. §. 103 Note. Dagegen gilt als erster Grundsatz, daß zwar die Amtshandlung da aufhört, wo die Ueberschreitung des Maßes in der Vollziehung beginnt, daß aber der Beamtete für diese Ueberschreitung nur „der vorgesetzten Behörde" „verantwortlich" sei. So nach

preußischem Recht. Strafgesetzbuch §. 87 ff. Goldtammer, Archiv des Strafrechts 1. 700. Oppenhof, Strafgesetzbuch §. 89. Beseler, Commentar zum Strafgesetzbuch S. 256. 257. Das ist höchst unvollständig, da weder die vorgesetzte Behörde, noch der Begriff der Verantwortlichkeit auch nur annähernd klar sind und keiner der Commentatoren die Frage nach dem Klagrechte ernstlich zu untersuchen versucht hat. Leider hat auch Temme (Glossen zum Strafgesetzbuch S. 161) ohne Erkenntniß des letztern die Sache behandelt. Daß übrigens ein Vergehen im Exceß des Vollzugs liegt, hat das Strafgesetzbuch §. 316 anerkannt. Hier ist offenbar das System nicht fertig und klar. (Vergl. Rönne, Staatsrecht I. §. 103.) — In gleicher Weise erklärt das österr. Strafgesetzbuch §. 101 den „Mißbrauch der Amtsgewalt" strafbar; aber zur Verfolgung ist regelmäßig die Anzeige an die obere Behörde nöthig. Ganz ähnlich, und in gleich unfertiger Bestimmung des Klagrechts, die übrigen deutschen Strafgesetzbücher. — Neben dieser Unbestimmtheit steht der zweite, wie es scheint, durchstehende Grundsatz, daß bei Tödtungen oder Verletzungen in Ausübung des Dienstes eine gerichtliche Untersuchung Regel ist, jedoch die vorgesetzten Beamteten beigezogen werden sollen. So in der preuß. Verordnung für Gränz- und Forstbeamtete von 1834 und 1837 (s. oben); österr. Strafproceßordnung (29. Juli 1853) §. 93 für „Finanz- oder andere öffentliche Wachen." — Wir können hierin jedoch nicht den Anfang einer rationellen Ordnung dieses Rechts erkennen. Derselbe liegt vielmehr in denjenigen einzelnen Bestimmungen, welche die Gesetzmäßigkeit der Vollziehung der sicherheitspolizeilichen Maßregeln geordnet haben, zu denen wir jetzt übergehen. Bei aller Richtigkeit fehlt denselben jedoch sowohl im geltenden Recht als in der Theorie der innere Zusammenhang, der sie als Ausdruck der obigen Grundsätze und damit als eine organische Einheit erscheinen ließe.

Zweiter Theil.

Die Sicherheitspolizei und ihr Recht.

Begriff, Princip und Stellung derselben.

Nachdem auf diese Weise der allgemeine Begriff der Polizei und des Polizeirechts zunächst als Theil der gesammten Verwaltung festgestellt ist, wird es jetzt nothwendig, den speziellen Begriff der Sicherheitspolizei als einen Theil der innern Verwaltung zu bestimmen, wobei es nicht zu vergessen ist, daß der Begriff der Sicherheit in dem bisherigen, gewöhnlichen Sinne ein specifisch deutscher und ursprünglich nur als Gegensatz zur Wohlfahrtspolizei aufgestellter anzusehen ist. Erst mit unserm Jahrhundert, wo jene Wohlfahrtspolizei sich zur Idee der innern Verwaltung entwickelt, scheidet sich die Sicherheitspolizei als ein selbständiges Gebiet, und nun geschieht das, was wir bereits früher bezeichnet haben, daß nämlich der Ausdruck Sicherheitspolizei die ganze polizeiliche Thätigkeit bezeichnet, da in der That die letzte Aufgabe der Polizei stets die Herstellung der Sicherheit enthält. Wir glauben nun schon früher gezeigt zu haben, daß es unabweisbar ist, diesen Begriff aufzulösen. Wir haben dabei nicht bloß die Polizei im Allgemeinen selbständig hingestellt, sondern wir haben auch bereits angedeutet, daß die innere Polizei so viele und verschiedene Aufgaben hat, daß man den Begriff der „Sicherheitspolizei" als einen selbständigen und mit einem eigenen Rechtssysteme versehenen innerhalb der innern Polizei wieder aufstellen kann und muß, will man anders zur Klarheit über dieß Gebiet gelangen. Und es möge uns daher gestattet sein, zunächst den Begriff der „öffentlichen Sicherheit" als einen bestimmten, von allen verwandten Vorstellungen zu scheidenden, zu definiren.

Zu dem Ende muß man von dem Wesen des Objekts aller Polizei, der Gefährdungen selbst und ihren Formen, ausgehen.

Alles, was wir ein Gefährdung nennen, wird nämlich zunächst

einen bestimmten einzelnen Zustand oder ein bestimmtes einzelnes Lebensverhältniß einer Person betreffen. Alsdann beruht diese Gefährdung stets auf einer einzelnen Vornahme oder einer einzelnen Erscheinung. Dieß ist der Fall für Gesundheit, Credit, Maß und Gewicht und hundert andere Dinge. Es ist kein Zweifel, daß es Aufgabe der Polizei ist, auch hiefür in jedem einzelnen Falle so viel Schutz zu gewähren, als überhaupt durch Maßnahmen und Vorschriften über das auf solche spezielle Verhältnisse bezügliche Verhalten der einzelnen Person erzielt werden kann. Auf diese Weise entsteht das, was wir die einzelnen Arten der Polizei nennen — wie Gesundheits-, Credits-, Wege-, Maß- und Gewichtspolizei u. s. w. Und nun haben wir schon bemerkt, daß während das allen diesen Funktionen der Polizei Gemeinsame in das allgemeine Polizeirecht gehört, die einzelnen Theile vielmehr als immanente Elemente der einzelnen Zweige der Verwaltung selbst betrachtet und in derselben dargestellt werden müssen, so daß, wenn es nicht noch ein spezielles Gebiet außer jenen einzelnen Abtheilungen gäbe, die ganze „Sicherheitspolizeilehre“ im Grunde vermöge dieser Auflösung in die Abtheilungen der innern Verwaltung geradezu verschwinden, und nur noch die Kategorie des allgemeinen Polizeirechts, die wir oben in ihrem Inhalt entwickelt haben, übrig bleiben würde. Dieß spezielle Gebiet ist aber das der eigentlichen „Sicherheit.“

Die erste und allgemeinste Voraussetzung aller gesicherten Entwicklung des Einzelnen nämlich ist offenbar die, daß die bestehende Rechtsordnung nicht gestört werde. Der Forderung nach einer gesicherten Rechtsordnung werden sich stets alle andern Forderungen unterordnen; sie umfaßt ihrerseits alle Zustände und Lebensverhältnisse jedes Einzelnen; sie wird in keinem derselben erschöpft, und daher auch in der Gefährdung keines Einzelnen gefährdet. Denjenigen Zustand nun, in welchem diese öffentliche Ordnung als Ganzes gesichert erscheint, nennen wir eben die öffentliche Sicherheit.

Nun gibt es Bewegungen und Zustände, deren Natur es mit sich bringt, daß sie in irgend einer Weise nicht etwa einzelne Verhältnisse, sondern eben die Rechtsordnung als solche bedrohen. Ihr Wesen besteht darin, daß sie gewisse unmeßbare, im Voraus nicht zu berechnende Wirkungen erzeugen können, welche auf eine unbestimmbare Menge von Rechtsverhältnissen gefahrbringenden Einfluß ausüben. Solche Bewegungen und Zustände gehen ihrerseits stets von Menschen aus, und in den meisten Fällen liegen ihnen Hoffnungen und Interessen zu Grunde, welche geeignet sind, die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit noch zu vergrößern. Diese Bewegungen und Zustände sind daher naturgemäß Objekte der Polizei; und in diesem Sinne erscheint die

eigentliche Sicherheitspolizei als derjenige Theil der Polizei, deren Aufgabe es ist, nicht mehr die Gemeinschaft gegen einzelne Gefährdungen durch spezielle Maßregeln und Vorschriften zu schützen, sondern die gesammte öffentliche und private Rechtsordnung, eben als Voraussetzung der Unverletzlichkeit jedes einzelnen Rechts, vor Erschütterung zu bewahren.

Ohne Zweifel nun ist dieser Begriff sehr unbestimmt, und es ist einleuchtend, daß ein auf einen so unbestimmten Begriff gebautes Polizeirecht der individuellen Freiheit sehr bedenklich werden mußte. In der That war das letztere bis zum vorigen Jahrhundert der Fall, wo man nicht dazu gelangte, in jenen Begriff der öffentlichen Sicherheit mehr Bestimmtheit zu bringen, und daher auch für die Sicherheitspolizei so wenig als für die übrige Polizei zu einem eigentlichen Rechtssysteme gelangte. Erst mit dem Auftreten des großen Princips der staatsbürgerlichen Gesellschaft mußte man, da man dieses Zweiges der Polizei natürlich nicht entbehren konnte, die speziellen Aufgaben derselben scharf bestimmen, um vermöge dieser Aufgaben ein eben so scharf bestimmtes System des Rechts der Sicherheitspolizei aufzustellen. Damit beginnt ein Proceß der Rechtsbildung, der von großer Bedeutung für das gesammte Staatsbürgerthum geworden, und für alle Theile der Sicherheitspolizei gleichmäßig gültig ist.

Die Natur der oben charakterisirten Gefährdungen bringt es nämlich mit sich, daß sich für die Thätigkeit der Polizei, für sich betrachtet, schwer oder gar keine Gränze gesetzlich aufstellen läßt, während ein Einschreiten derselben dennoch unbedingt nothwendig erscheint. Eine Rechtsbildung, welche die öffentliche Sicherheit mit der persönlichen Freiheit vereinigen soll, konnte daher nur dadurch stattfinden, daß man gewisse Handlungen, statt sie bloß der polizeilichen Thätigkeit zu überlassen, geradezu in das Strafrecht aufnahm, und somit diese polizeiliche Thätigkeit auf die gerichtliche reducirte. Allerdings haben die früheren Strafgesetzgebungen bereits Andeutungen für diese Gruppe von strafbaren Handlungen; allein erst mit unserm Jahrhundert sind die Bestimmungen über dieselben genau ausgebildet, und zwar mit der unverkennbaren Tendenz, die Aufgabe der Polizei und ihre selbstthätige Wirksamkeit auf das möglichst geringe Maß zu reduciren. An die Stelle allgemeiner sicherheitspolizeilicher Principien ist daher jetzt ein System von Verbrechen gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung getreten, das wir allerdings der Strafrechtslehre zu überlassen haben. Allein trotzdem konnte das Strafrecht nicht alle Verhältnisse umfassen und erschöpfen, welche als Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit erscheinen. Die Polizei behielt daher eine sehr wesentliche Funktion,

welche unabweisbar ihrer eigenen specifischen Thätigkeit überlassen werden mußte; und so entstand ein Verhältniß, welches uns erst das eigentliche Princip des Rechts der Sicherheitspolizei aufstellen läßt. Dieß nun ist, dem Obigen gemäß, in folgender Weise zu formuliren.

Durch die Entwicklung des staatsbürgerlichen Rechts ist jede Gefährdung der öffentlichen Rechtsordnung an sich ein Verbrechen, wenn sie eine — meist gesetzlich bestimmte — Gränze überschreitet. Bis zu dieser Gränze ist dieselbe nur noch eine öffentliche Gefahr. In jedem Theile der Sicherheitspolizei sind daher, vermöge der neuen Strafgesetzgebung, zwei Elemente vorhanden, einerseits die gerichtliche Polizei mit ihrem Recht, und andrerseits die Verwaltungspolizei. Und die Aufgabe des Rechtssystems der Sicherheitspolizei wird es demnach sein, in jedem einzelnen Falle oder Gebiete der Frage für die öffentliche Sicherheit diejenige Gränze für die polizeiliche Thätigkeit zu bestimmen, bei welcher die gerichtliche Polizei aufhört und die reine Sicherheitspolizei mit ihrem Recht der Verfügung, des Verfahrens und der Haftbarkeit anfängt.

Da nun aber endlich die hier eintretenden Verhältnisse so sehr verschiedener Natur sind, so ist eine gemeinsame Codifikation dieses Polizeirechtes gar nicht versucht worden, und in der That nicht möglich. Im Gegentheil hat sich für jeden Theil ein eigenes Polizeirecht gebildet. Dieß nun ist in der Literatur noch sehr ungleichmäßig behandelt, und auch ist das geltende Recht keineswegs überall gleichartig. Daher wird es die erste und wichtigste Aufgabe der Wissenschaft sein, nur erst einmal hier ein festes System mit allgemein gültigen Gesichtspunkten aufzustellen. An dieses System schließt sich dann naturgemäß die Vergleichung des geltenden Rechts, und hoffentlich die eigentlich wissenschaftliche Behandlung des Sicherheitspolizeirechts, das bisher in der Theorie noch keine Heimath und in der Gesetzgebung keine Freiheit gehabt hat.

Wir theilen nun das ganze Gebiet der Sicherheitspolizei nach einem einfachen Gesichtspunkt. Die höhere Sicherheitspolizei ist diejenige, welche das öffentliche Recht und seine Grundlagen zu schützen hat; die niedere Sicherheitspolizei dagegen ist diejenge, bei welcher es sich um den Schutz des Rechtszustandes der einzelnen Staatsbürger handelt. Die Eintheilung wird in klarer Weise alle Aufgaben derselben zu ordnen im Stande sein.

Erste Abtheilung.

Höhere Sicherheitspolizei.

I. Begriff und Princip.

Die höhere Sicherheitspolizei beruht darauf, daß der geordnete, theils in den Verfassungen, theils in dem Organismus und der regelmäßigen Funktion der vollziehenden Gewalt ausgedrückte Rechtszustand eines Volkes nicht durch die elementaren Gewalten des Volkslebens und nicht durch Einzelbestrebungen gewaltsam gestört werde. Denn diese feste Ordnung erscheint als die erste Bedingung der Entwicklung jedes Einzelnen, weil sie die Gewähr der großen Funktionen des Staats für das Ganze und der freien Entwicklung der Thätigkeit des Individuums für sich selber enthält. Die Gefährdung jener Ordnung ist daher eine Gefährdung aller Grundlagen des Volkslebens, und es ist die Aufgabe der höheren Sicherheitspolizei, diese Gefährdungen zu beseitigen.

So einfach und natürlich nun auch diese Forderungen sind, so unterliegen sie doch einem Verhängniß, das zugleich die Grundlage der historischen Rechtsbildung für die Sicherheitspolizei geworden ist. Da nämlich die durch die Sicherheitspolizei zu schützende öffentliche Ordnung, das öffentliche Recht eines Staats, ein objektiv geltendes, festes Recht ist, während die dieses Recht erzeugenden Kräfte wechseln und fortschreiten, so ist ein Zustand, in welchem eine vollständige und dauernde Harmonie dieser Kräfte und jenes für sie geltenden Rechts vorhanden wäre, weder denkbar, noch im Grunde wünschenswerth. Jede Entwicklung wird durch eine mehr oder weniger große und fühlbare Spannung zwischen jenen beiden Faktoren begonnen und bedingt; der wirkliche Fortschritt erscheint damit in der materiellen und geistigen Entwicklung, so wie er zu einem ausgesprochenen Drange nach einer Aenderung des öffentlichen Rechts wird, natürlich als eine Gefahr des letzteren, da er es ja positiv beseitigen will, und jeder Ausdruck dieses Strebens, mag es sonst so berechtigt sein als es wolle, wird zur Gefährdung des Bestehenden, formell zunächst ganz gleichgültig ob das Bestehende gut oder nicht gut, und das durch die geistigen und materiellen Volksbestrebungen erzielte Neue besser oder schlechter ist. Jede solche Bestrebung wird eben damit zu einem Gegenstande der höheren Sicherheitspolizei, welche denselben nach ihrer formellen Aufgabe zu bekämpfen hat, während die höhere Entwicklung des Volkslebens ihn stets in solchen Fällen mit Freude begrüßt und fördert.

Jeder Staat daher, der ein innerlich noch lebendiger ist, trägt den Keim dieses Widerspruches in sich, der eine höhere Sicherheitspolizei im Namen des Bestehenden fordert und thätig macht, während er zugleich dieselbe im Namen des Werdenden bekämpft und als den Feind des freiheitlichen Fortschrittes verurtheilt. Das ist der Grund aller Mißverständnisse über das Wesen der höheren Sicherheitspolizei.

Allein die gesunde Ordnung des Staatslebens hat ein Mittel, diesen Widerspruch zu lösen. Sie setzt grundsätzlich die Möglichkeit einer Aenderung des Bestehenden, aber zu gleicher Zeit bestimmt sie die gesetzlichen Formen, in denen dieselbe geschehen muß. Durch das erste wird dem Bedürfniß der Entwicklung genügt; durch das zweite wird jede ungesetzliche Form derselben statt zu einer Gefahr vielmehr zu einem Verbrechen. Die gesetzlichen Reformbewegungen gehören daher in solchen Staaten in die Verfassung, die ungesetzlichen in das Strafrecht. Alle Formen der Bestrebungen sind hier frei, so lange sie nicht strafbar sind. Die höhere Sicherheitspolizei hat hier daher nicht den Schutz der Verfassung, sondern nur noch den der öffentlichen Ordnung zur Aufgabe. Sie hat nicht zu kämpfen mit den politischen Ansichten, Bestrebungen und Aeußerungen an sich, sondern nur mit der That, welche äußerlich die bestehende Rechtsordnung angreift. Das Element der Verfassungspolizei ist in ihr nicht vorhanden, sondern sie ist bloß Ordnungspolizei; die Verfassung kennt keine Gefahren, sondern nur Verbrechen, und nicht die Polizei, sondern nur die Gerichte halten dieselben aufrecht.

Wo nun aber das öffentliche Recht die Reform grundsätzlich überhaupt nicht zuläßt, oder doch die Theilnahme der verfassungsbildenden Elemente des Volkslebens davon ausschließt, da beginnt die höhere Sicherheitspolizei ihre seit einigen Jahrhunderten so sehr ausgebildete und ziemlich bestrittene Aufgabe. Sie muß, da eine solche Bewegung mit den bestehenden Rechtsgrundsätzen in formellen Widerspruch tritt, dieselbe auch bekämpfen. Je tiefer nun die geltende Verfassung unter den Forderungen der gesellschaftlichen Entwicklung steht, um so lauter wird das Bestreben nach Reform, um so schwieriger und ernster die Aufgabe der höheren Sicherheitspolizei. Daher kommt es denn, daß die höhere Sicherheitspolizei stets im umgekehrten Verhältniß zur freien Entwicklungsfähigkeit der Verfassung steht. Je zweckmäßiger die letztere, desto unnöthiger die erstere; je unfreier jene, desto nothwendiger und ausgebildeter diese. Und es folgt aus demselben Grunde, daß da, wo die bestehende Verfassung durch das grundsätzliche Ausschließen aller Reform Gegenstand gewaltsamer Angriffe zu werden droht, die höhere Sicherheitspolizei sich auch mehr mit materiellen Mitteln umgibt, und da, wo

der Geist des Volkes im Namen der Idee der Freiheit die Reformen fordert, mit dem Geiste und mit den Ideen selbst einen Kampf auf Leben und Tod beginnt. Das ist der Weg, auf dem die Sicherheitspolizei, obwohl im Grunde kein Verständiger ihre Nothwendigkeit und Berechtigung jemals bezweifeln wird, dennoch sich und die Regierung, welche sie vertritt, mit den gewaltigsten Faktoren des Volkslebens in unlösbaren Widerspruch bringt, und mit dem falschen Zwecke, für den sie arbeiten muß, selbst zugleich verurtheilt wird.

Auch dieser Widerspruch kann gelöst werden, und muß es, und diese Lösung ist es, aus welcher das Recht der höheren Sicherheitspolizei hervorgeht. Offenbar ist es nicht das Streben nach Aenderung des Bestehenden, welches an sich durch polizeiliche Thätigkeit zu unterdrücken ist, sondern nur das gewaltsame Eingreifen in die bestehende Ordnung, um vermöge desselben ein neues Recht zu schaffen. Ein solches gewaltsames Eingreifen, oder jede äußere, auf Aenderung der bestehenden Rechtsordnung gerichtete gewaltsame That enthält nun selbst wieder zwei Elemente, und daher auch zwei Arten des Rechts; und hier ist es, wo die gewöhnliche Auffassung uns nicht mehr ausreicht. Einerseits nämlich als wirkliche Verletzung der bestehenden gesetzlichen Ordnung ist sie ein Verbrechen, andererseits als Vorbereitung zu jener Verletzung durch an sich nicht verbotene Handlungen ist sie ein Gegenstand der Polizei. Zum Verbrechen sind alle jene Handlungen zu zählen, welche den individuellen Willen an die Stelle des allgemeinen setzen; zur Vorbereitung diejenigen, welche die materiellen Bedingungen eines gewaltsamen Kampfes des Einzelnen mit der Ordnung der Gesammtheit darbieten. Das Recht des Verbrechens und Vergehens gegen die Sicherheit des öffentlichen Rechts findet daher seinen Platz im Strafrecht; allein das Recht der, solche Verbrechen materiell ermöglichenden, an sich erlaubten Handlungen kann nicht im Strafrecht Platz finden, wo nicht die Begriffe von Versuch und Hülfe angewendet werden können. Das letztere Recht ist daher ein Theil des Polizeirechts, und erscheint somit als dasjenige, was wir speziell das Recht der höheren Sicherheitspolizei zu nennen haben.

Der Unterschied beider Rechtsgebiete an sich ist nun wohl einleuchtend, eben so wie ihr Objekt. Das Objekt des Strafrechts bei Bedrohung der öffentlichen Rechtsordnung ist eine durch das Strafgesetz verbotene Handlung, das Objekt der Sicherheitspolizei dagegen stets eine erlaubte. Die Aufgabe des ersteren ist es, den Thäter der gerichtlichen Bestrafung zu überliefern; die Aufgabe der zweiten dagegen, die Einzelnen an der Begehung von Handlungen zu hindern, welche bestraft werden müßten. Das Organ, welches funktionirt, ist allerdings

regelmäßig dasselbe; die Polizei wird sowohl den wirklichen Tumultuanten festnehmen und vor Gericht bringen, als sie den zum Tumult Herbeieilenden durch Absperrung der Straße von der Theilnahme am Auflauf zurückhält. Allein das Recht beider Funktionen ist wie die Funktionen selbst, ein sehr verschiedenes. Denn es kann nicht zweifelhaft sein, daß das Organ im ersten Falle als gerichtliche, im zweiten als eine Sicherheitspolizei funktionirt. Und es ergibt sich daraus, daß es sich hier auch nicht mehr um eine einfache, sondern vielmehr um eine doppelte Rechtsbildung handelt, deren Charakter, denken wir, nunmehr festgestellt werden kann.

Die Rechtsbildung für die gerichtliche höhere Sicherheitspolizei und die Verbrechen, die dahin gehören, liegt im Gebiete des Strafrechts und des Strafprocesses. Es ist einer der wesentlichen Unterschiede des gegenwärtigen Strafrechts von dem früheren, daß jetzt die Gränze für dasjenige genau festgestellt ist, was als Verbrechen gegen das öffentliche Recht gilt. Die Aufgabe dabei war nicht bloß, die Strafe überhaupt zu fixiren, sondern durch die Bestimmungen des Strafrechts sie der Polizei zu entziehen und den Gerichten zu übergeben, um die staatsbürgerliche Freiheit gerade in diesem Gebiete gegen polizeiliche Willkür sicher zu stellen. Allein es war klar, daß mit dem Strafrecht und Strafproceß hier nicht ausgereicht werden konnte. Es mußte stets dem eigentlich polizeilichen Verfahren ein wesentliches Maß von Berechtigung eingeräumt bleiben. Und an diese Nothwendigkeit schloß sich nun der zweite Theil der obigen Rechtsbildung. Dieser enthält nämlich den großen, in allen civilisirten Nationen ziemlich systematisch durchgeführten Versuch, nunmehr auch das eigentlich sicherheitspolizeiliche Verfahren neben dem strafrechtlichen durch bestimmte Gesetze zu ordnen, die staatsbürgerliche Freiheit und namentlich die Formen der Kundgebung öffentlicher Ansichten, die im Gegensatz zum geltenden öffentlichen Recht stehen, vor polizeilicher Willkür sicher zu stellen, und damit dasjenige zu bilden, was wir das verfassungsmäßige Sicherheitspolizeirecht zu nennen haben. Wir denken, daß dieser Begriff nunmehr wohl klar sein wird. Die Sache selbst ist natürlich lange bekannt; das, worauf es hier zunächst ankam, war, sie wissenschaftlich zu formuliren, und ihr ihre systematische Stellung zu geben. Diese kann sie im Strafrecht nicht finden, und das ist wohl der Grund, weßhalb sie bisher nie systematisch behandelt worden ist. Es ist nicht möglich, sich dieß so wichtige Gebiet anders als in der Form der Sicherheitspolizei und ihres Rechts zu denken, unter bestimmter theoretischer Scheidung von der gerichtlichen Polizei, und zugleich als eine selbständige, eine eigene historische Entwicklung darbietende, wichtige Erscheinung unsers öffentlichen Rechtslebens.

Indem wir nun auch hier, wie in den übrigen Gebieten des Verwaltungsrechts, das tiefere Eingehen in die einzelnen namentlich juristischen Fragen den berufenen Fachmännern überlassen müssen, ist es doch nicht überflüssig, den Charakter der historischen Entwicklung dieses speziellen Sicherheitspolizeirechts schon hier festzustellen, der wohl eben so leicht zu verstehen als zu bezeichnen sein dürfte.

Diese Rechtsbildung geht nun auch hier auf der allgemeinen Grundlage ihrer beiden Elemente vor sich, des allgemeinen Princips und der einzelnen Rechtssätze.

Die Voraussetzung jeder juristischen Behandlung ist hier offenbar die Scheidung zwischen dem Element des Straf- und des Polizeirechts, und mithin zwischen der gerichtlichen und der Sicherheitspolizei, bei welcher die offene Anerkennung der Nothwendigkeit der letztern, obwohl sie niemand formell zu läugnen wagt, doch auf große Schwierigkeit stößt. Man darf sich eben aus dem letzten Grunde nicht wundern, daß man in dieser Beziehung nicht weiter gekommen ist, da jede solche Anerkennung gar leicht als eine Negation des Rechts auf freie Entwicklung der Verfassung aus den angeführten historischen Gründen erschien, und jeder sich leicht für um so freisinniger hielt, je rücksichtsloser er jede höhere Sicherheitspolizei verurtheilte. Daß daher England darüber gar keine Literatur hat, wird uns nicht wundern. Aber auch in Frankreich, wo doch die Polizei so thätig und mit einer so reichen Literatur versehen ist, hat man nicht gewagt, die höhere Sicherheitspolizei (haute police) ernstlich zu behandeln, da man, gleichfalls aus historischen und hinreichend bekannten Gründen, in derselben stets das Element der Reaktion gegen die Entwicklung einer freien Verfassung sah, und dieselbe meistens geradezu mit der „geheimen" oder richtiger der Gesinnungspolizei verwechselte, über deren Verurtheilung wohl alle einig sind. Die französische Literatur hat sich daher auf die einzelnen Sicherheitspolizeigesetze beschränkt, ohne zu einem Princip zu gelangen. Was Deutschland betrifft, so ist hier von jeher der Muth der wissenschaftlichen Ueberzeugung stärker gewesen und hat daher auch die höhere Sicherheitspolizei offene Anerkennung im Princip und offene Bekämpfung ihrer Uebergriffe gefunden. Hier ist der erste wissenschaftliche Vertreter der freien Gestaltung des Sicherheitspolizeirechts Aretin in seinem Staatsrecht der const. Monarchie Bd. II, Abth. II, dessen letzte Arbeit (S. 177 ff. 194 bei diesem Punkte beginnt die Fortsetzung Rotteck's nach dem Tode des ausgezeichneten Verfassers) zu dem Trefflichsten gehört, was über die Polizei gesagt worden ist.

Ihm folgt Pölitz, (Staatswissenschaft I. 502 und II. 361), die Frage bereits im Princip ganz richtig behandelnd, ohne jedoch auf die einzelnen Rechtsgebiete einzugehen, während die übrigen sich mehr im Gebiete allgemeiner Redensarten halten. Erst seit 1848 ist das Princip vollständig anerkannt, aber der Mangel einer selbständigen Verwaltungslehre schob das ganze Gebiet in die Strafproceßlehre, wo sie z. B. v. Sundelin in seiner fleißigen, aber ohne Beziehung zum Begriffe der hohen Polizei gearbeiteten Schrift: „Die Habeas Corpus-Akte und die Vorschriften zum Schutz der Person in den deutschen Strafgesetzgebungen 1862" zusammenstellte. — Was Mohl in seiner sog. „Präventiv-Justiz" will, ist ihm wohl nie klar geworden. Abgesehen von der schüchternen Besprechung der Hauptpunkte (§. 2—17) ist es doch wohl klar, daß das, was „Prävention" ist, eben keine „Justiz" mehr sein kann, die ihrem Begriffe nach eben eine geschehene That und für dieselbe eine positive Bestrafung enthält. Er denkt sich dabei offenbar unklar die von uns oben bezeichnete gerichtlich-polizeiliche Funktion der Verwaltungspolizei; aber hier kann man mit allgemeinen Sätzen eben nicht weit kommen. Begriff und Ausdruck der Präventiv-Justiz sind bezeichnend genug, aber eben für den überwundenen Standpunkt der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts.

II. Die Grundlagen der historischen Rechtsbildung der höheren Sicherheitspolizei.

Alle höhere Sicherheitspolizei hat eine Voraussetzung, die wir bereits angedeutet haben, und die es erklärt, weßhalb sie erst in der staatsbürgerlichen Gesellschaft zu einer selbständigen Rechtsbildung gelangen kann. So lange nämlich die Aenderung des bestehenden öffentlichen Rechts grundsätzlich ausgeschlossen ist, ist auch jedes Bestreben, eine solche Reform herbeizuführen, an und für sich ein öffentliches Verbrechen. Die Polizei hat hier daher nur die Funktion einer gerichtlichen Polizei, welche jede Aeußerung eines solchen Bestrebens sofort als bereits geschehenes Verbrechen einfach dem Gerichte zuweisen muß. Erst da, wo die Verfassung selbst ihre eigene Entwicklungsfähigkeit und damit das Streben nach einer solchen Entwicklung als einen organischen Theil des staatsbürgerlichen Rechts anerkennt, scheidet sich die Sicherheitspolizei von der gerichtlichen Polizei der Verbrechen gegen die öffentliche Rechtsordnung; und dieser Proceß der Scheidung bietet dann eben den Inhalt der Geschichte ihrer Rechtsbildung.

Die letztere hängt daher auf das Engste mit der ganzen öffentlichen Rechtsentwicklung Europa's zusammen, oder ist vielmehr ein eigener

Theil derselben. Auf dieser Grundlage ist sie nicht schwer zu übersehen. Sie beginnt mit der französischen Revolution, und läßt uns einen tiefen Blick in das Wesen derselben, sowie in die Gesammtzustände der europäischen Völker thun, deren Recht durch die Folgen jener gewaltigen Bewegung so tiefe Umwälzungen erfahren hat.

Die Geschichte der französischen Revolution mit all ihren wunderbaren Wechselgestaltungen wäre gewiß unverständlich, und unverständlich bliebe mit ihr das neue Recht der Sicherheitspolizei in Europa, wenn jene einen einfachen Inhalt gehabt hätte. Allein in ihr waren vielmehr drei große Elemente der Geschichte thätig, und die Wechselwirkung dieser Elemente hat das wechselnde Recht der Revolution selbst erzeugt und ihre Hauptepochen definirt. Das erste dieser Elemente war die vollständige Besiegung der ständischen Gesellschaftsordnung und ihres Rechts. Das zweite war der Gegensatz des freien Staatsbürgerthums gegen die selbstthätige und selbständige, persönliche Staatsidee und ihre öffentlich rechtliche Stellung. Das dritte war das, auf dem Gegensatz der Classen beruhende große sociale Element. Wir haben diese Elemente bereits in unserer Geschichte der socialen Bewegung Frankreichs entwickelt. Wir bedürfen ihrer hier nur, um das Wesen und die Stellung der Sicherheitspolizei in der neuen Rechtsordnung zu charakterisiren.

So wie die staatsbürgerliche Gesellschaft zur Herrschaft gelangt, bildet sie sich ihr eigenthümliches Recht, das wir unter dem Namen des „constitutionellen Staatsrechts" begreifen. Dabei ist sie von dem Bewußtsein durchdrungen, daß sie selbst keine abgeschlossene und fertige ist, und daß daher eine starre, für alle Zeit gültige Constitution ihr nicht entspricht. Sie fürchtet aber in diesem Werden, dem von ihr grundsätzlich anerkannten Recht auf Neugestaltung der Verfassung, zwei Dinge zugleich. Einerseits fürchtet sie die persönliche Staatsgewalt, andererseits den socialen Kampf. Sie erkennt fast instinktiv, daß die erstere den Fortschritt hemmen wird, und daß der zweite ihn überstürzen muß. Sie kann die Reform nicht entbehren um der ersteren willen, um so weniger, als sich die letzten Elemente der ständischen Ordnung auf das Engste mit ihr verbinden; sie kann sie nicht unbeschränkt zulassen um des zweiten willen, weil dann das Ende der Waffenkampf ist. So muß sie ein doppeltes System des öffentlichen Rechts zulassen und ausbilden. Sie muß die nothwendigen Bedingungen der Reformbewegung als über dem Willen der Regierung erhaben feststellen, und das kann nur dadurch geschehen, daß sie dieselben unmittelbar in die Verfassungsurkunde aufnimmt, als einen Theil des Grundgesetzes. Sie muß zugleich aber der Regierung selbst die rechtliche Gewalt geben, gegen gewaltsame Störungen der bestehenden Constitution

aufzutreten. Damit aber die letztere diese ihre Gewalt nicht mißbrauche, muß dieselbe in zweifacher Weise beschränkt werden. Zuerst muß die wirklich vorhandene Störung ein eigenes Verbrechen im Strafgesetze werden; dann muß auch da, wo statt des Verbrechens eine Gefahr vorliegt, das Verfahren gegen diese Gefährdung mit möglichst genauen Gesetzen umgeben werden. So beschränkt die staatsbürgerliche Gesellschaft die höhere Sicherheitspolizei in drei gesetzlichen Formen. Die erste besteht in der Aufnahme des allgemeinen Princips der freien öffentlichen Willensäußerungen in die Verfassung, welche hier mit dem Princip des freien individuellen Rechts verbunden erscheint. Das zweite besteht in den Bestimmungen der neuen Strafgesetzbücher. Das dritte endlich enthält nun erst das eigentliche Sicherheitspolizeirecht.

Aus diesem Verhältniß erklärt sich uns der historische Gang dieser Rechtsbildung. Natürlich kommt dabei stets die Aufnahme in die Verfassung in erster Reihe. Frankreich hat den Ruhm, das Princip für das Recht der höheren Sicherheitspolizei zuerst zum Bewußtsein gebracht und auch formulirt zu haben. Nur erscheint dasselbe hier rein negativ, als Bestimmung der rechtlichen Gränze für die Berechtigung der vollziehenden Gewalt gegenüber der freien Bewegung des Staatsbürgerthums. Die „Déclaration des droits de l'homme et du citoyen“ vom 26. Aug. 1789, welche der Constitution vom 3. Sept. 1791 vorausgeht, ist im Grunde der erste große Ausdruck des Princips der Selbstbestimmung der Völker oder ihrer Verfassung — „le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation.“ (Art. 3.) Alle folgenden Artikel enthalten die Bestimmungen über die Gränze der höheren, durch die Regierung ausgeübten Sicherheitspolizei gegenüber der Entwicklung der Verfassung durch eben diesen Volkswillen. Die déclaration des droits ist in der That das erste große Sicherheitspolizeirecht des Continents. Alle nachfolgenden Gesetze, ja alle nachfolgenden Verfassungen und Theorien sind nichts anderes, als die weitere Entwicklung der in dieser Declaration aufgestellten Principien des Polizeirechts der Verfassungsänderungen. Es mag uns, da man das vielfach gänzlich vergessen hat, verstattet sein, darauf hier wieder hinzuweisen. Um dieß Verhältniß klar zu machen, setzen wir einfach das Wort „Polizei“ an die Stelle des unbestimmten Fürwortes „nul,“ und die Sache liegt auf der Hand. Art. 5: Keine Polizei (nul) kann verbieten, was das Gesetz nicht verbietet. Art. 7: Die Polizei kann niemanden verhaften, wenn das Gesetz (la volonté générale) es nicht vorschreibt. Art. 8: Die Polizei kann keine als die vom Gesetze vorgeschriebene Strafe anwenden. Art. 9: Jede polizeiliche Verhaftung einer Person, die nicht gesetzlich berechtigt ist, soll vom Gesetze strenge bestraft werden.

Art. 10: Die Polizei darf niemanden in seinen religiösen Ansichten stören, wenn dieselben nicht die öffentliche Ordnung bedrohen. Art. 11: Die Sicherheitspolizei kann in dem Verkehr der Gedanken nur da eingreifen, wo das Gesetz es im bestimmten Falle ausgesprochen hat. Endlich gar schon das Princip der polizeilichen Verantwortlichkeit im Art. 15: „Die Gemeinschaft (la société) hat das Recht, von jedem Organe (agent) seiner Verwaltung Rechenschaft zu fordern.“ Und um dem Bewußtsein von demjenigen, wovon es sich hier handelt, den klarsten Ausdruck zu geben, sagt Art. 12: „Die Sicherheit der öffentlichen Rechte (la garantie des droits de l'homme et du citoyen) erfordert eine öffentliche Gewalt (eine Sicherheitspolizei — „une force publique“), diese öffentliche Gewalt ist also eingesetzt zum Vortheil aller, und nicht zum Vortheil derer, denen sie anvertraut ist.“ — So ist hier das System des verfassungsmäßigen Polizeirechts beinahe vollständig formulirt. Die Scheidung zwischen dem Staatsbürger und der vollziehenden Gewalt, die Anerkennung der letzteren und ihrer selbstbestimmten Thätigkeit, und endlich das große Princip der Begränzung der letzteren durch das Gesetz liegen hier klar vor. Dasjenige nämlich, wodurch jene déclaration des droits ihre Zeit so gewaltig ergriff, jene so oft mißverstandene Idee der souveraineté de la nation (noch nicht die du peuple) ist in der That nur Ein Moment in der Bedeutung der neuen bill of rights; sie ist zunächst nichts als das große Princip, daß das Gesetz das höchste Recht bilde. Das zweite Moment derselben besteht dagegen darin, daß sich diesem Gesetze die Verordnungsgewalt, und namentlich die der Sicherheitspolizei, die ihrer Natur nach am unbestimmtesten ist, zu unterwerfen habe. Mit diesem Princip gab sie den Völkern neben der Idee der Verfassung zugleich, wenn auch nur noch in ziemlich enger Beschränkung eben auf die Sicherheitspolizei, die große Grundlage alles verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts, die Unterordnung der Exekution unter die Legislative, und die Basis der persönlichen Freiheit in der Gültigkeit des Gesetzes gegenüber der (Polizei-) Verordnung. Das war es, dessen die staatsbürgerliche Gesellschaft bedurfte, um aus der strengen und willkürlichen polizeilichen in die staatsbürgerliche Verwaltung überzugehen, und der Jubel, mit dem man diese Erklärung der Menschenrechte begrüßte, bedeutete eben so sehr eine neue Epoche des Verwaltungs- und namentlich des Polizeirechts als der Verfassung. Und wenn man das erstere mehr fühlte als begriff, und darum viel schneller zu dem zweiten gelangte, das jedermann verständlich war, so lag das einfach darin, daß eben eine Verfassung weit leichter herzustellen ist, als eine Verwaltung. Indeß blieb das gewonnen, daß diese großen Principien, wenn auch nur erst in Beziehung

auf die Sicherheitspolizei, als Grundlagen der Rechtsbildung von da an festgehalten werden. Und es muß dabei nicht übersehen werden, daß es sich hier eben noch nicht um die Verwaltungspolizei, sondern nur um die höhere Sicherheitspolizei handelt. Von hohem Interesse aber ist es nun, zu sehen, wie schrittweise mit dem Wiedererstehen der selbständigen Regierungsgewalt jene elementaren Grundsätze jetzt in den Verfassungen, zuerst in Frankreich und später auf dem übrigen Continent, langsam aber unverkennbar abgeschwächt werden. Das specifische Merkmal dieser Abschwächung besteht darin, daß die späteren Verfassungen den Begriff und das organische Wesen des Gesetzes weglassen, die höhere Sicherheitspolizei, namentlich das Versammlungs- und Vereinsrecht, in den Verfassungsurkunden stillschweigend übergehen, und sich meistens darauf beschränken, nur noch dasjenige beizuhalten, was die verfassungsmäßige Beschränkung der Einzelpolizei, Verhaftungs-, Haus- und Briefrecht betrifft. Schon die erste französische Constitution vom 3. Sept. 1791, indem sie den Titre premier als Approbation des principes de la déclaration des droits formell anerkennt, und alle obigen Punkte aufnimmt, kommt zu dem bedeutsamen Princip des Vereins- und Versammlungsrechts: „La liberté aux citoyens de s'assembler paisiblement et sans armes, *en satisfaisant aux lois de police.*" Da steht bereits das „Gesetz der Polizei" neben der Verfassung. Es ist eine zweite Gesetzgebung neben der ersten, mit gleicher Berechtigung, mit gleicher Bestimmung; es ist ein zweites Element in die liberté des citoyens hingekommen. Es ist klar, daß man sich über jene zweite Gewalt eben nicht klar ist; man erkennt ihre Nothwendigkeit, aber noch nicht ihre Gränzen; und diese zweite Gewalt ist eben die Polizei. Sie ist da; ihre freie, selbständige Bewegung ist schon jetzt als Bedingung der organischen Entwicklung betrachtet, und es kommt nun darauf an, diese Bewegung der Polizei auch ihrerseits mit Gesetzen zu umgeben, um das staatsbürgerliche Recht des Einzelnen zu wahren. Die Verfassung von 1793 ist in dieser Beziehung höchst bezeichnend; sie setzt die strengsten Strafen ein für jedes öffentliche Organ, das in die Freiheit der Einzelnen ungesetzlich eingreift (Déclar. des droits in der neuen Redaktion als Einleitung in die Constitution (Art. 11, 12); aber der Art. 55 scheidet bereits die Décrets von den Lois, und überweist den décrets des Corps législatif unter anderem auch „les mesures de sûreté et tranquillité générale;" die Quelle des Verordnungsrechts ist damit formell neben derjenigen der Gesetze gleichberechtigt anerkannt, und seine Geschichte zeigt uns, in welch' furchtbarer Weise diese höhere Sicherheitspolizei — denn es war nichts anderes, warum es sich handelte — ausgeübt ward. Die déclaration

des droits vor der Constitution von 1795 lautet schon ganz anders. Hier ist nur die „rigueur qui ne serait pas nécessaire“ bei Verhaftung u. s. w. streng verboten (Art. 10); von einem Versammlungsrecht ist keine Rede mehr; es erscheint nur noch in den Assemblées primaires, den Urversammlungen (T. III.) Die Constitution von 1799 hat nun fast das Ganze weggelassen, und von da erscheint die höhere Sicherheitspolizei gar nicht mehr in den Verfassungen, sondern nur noch als Bestimmung über das Recht der Einzelpolizei. Diese aber bildet von da an einen integrirenden Bestandtheil aller, aus den französischen Verfassungen unmittelbar hervorgehenden Verfassungen des Continents, während namentlich in den deutschen Verfassungen auch diese nur zum Theil aufgenommen sind. Von einem Recht der freien öffentlichen Versammlungen und von einem Klagrecht gegen die Polizeiorgane dagegen, den beiden Elementen des verfassungsmäßigen Rechts der höheren Sicherheitspolizei, ist bei denselben keine Rede. Erst nach 1848 tritt von diesen beiden Rechten das erstere in den Verfassungen wieder auf, wenn auch nur schüchtern und ohne zur allgemeinen Anerkennung zu gelangen. Dagegen ist allerdings der Fortschritt auf dem zweiten und dritten Gebiet, das den obigen Mangel wesentlich ersetzt, nicht zu verkennen. Derselbe besteht einerseits in der Aufnahme der Verletzungen der öffentlichen Rechtsordnung in die Strafgesetzbücher, bei denen wieder der Code Pénal vorangeht, und zwar nicht bloß für die Verwaltungsvergehen (Art. 471), sondern auch für die Verbrechen gegen die bestehende Rechtsordnung, wodurch die Funktion der Sicherheitspolizei auf die Ueberweisung der Thäter an die Gerichte beschränkt, und statt der polizeilichen Willkür eine feste gesetzliche Strafe und ein gerichtliches Verfahren aufgestellt wird, ein Verhältniß, was früher nicht stattfand, wo gegen die Feinde der bestehenden Rechtsordnung ohne Urtheil und Recht polizeilich verfahren wurde. Andererseits aber entsteht in Frankreich an der Stelle jener allgemeinen Principien für das Recht der höheren Sicherheitspolizei eine Reihe von Gesetzen für die einzelnen Akte derselben, welche ihrerseits die bürgerliche Freiheit zum Theil weit besser schützen, als jene abstrakten Grundsätze der déclaration des droits. Diese Bewegung geht nun von Frankreich über auf Belgien, Holland und die deutschen Staaten. Allein auch bei den letztern ist dieß Streben nach staatsbürgerlicher Verfassung und Freiheit in der ganzen ersten Hälfte unsers Jahrhunderts noch ein sehr abstraktes, und bewegt sich fast ausschließlich auf dem Boden der Frage nach der Volksvertretung und ihrer Steuerbewilligung, während die Fragen der Verwaltung und speziell das Recht der höheren Sicherheitspolizei fast gar nicht berührt werden. Vereine und Versammlungen,

in Belgien und Holland erlaubt, bleiben in Deutschland einfach verboten, über das Einschreiten bei Tumult existiren statt der Gesetze fast nur Verordnungen, die von den „Ständen" gar nicht berathen. sondern als Domaine der Regierungsgewalt betrachtet werden; ein Beschwerderecht wird zwar im Princip anerkannt, aber ein öffentlich rechtliches Verfahren in demselben gibt es überhaupt nicht, und die staatsrechtliche Literatur, erschöpft in reinen Verfassungsfragen, gelangt auch ihrerseits bei völliger Unklarheit über das Wesen der höheren Sicherheitspolizei nicht zu einer Untersuchung über das Recht derselben. Deutschland ist daher bis 1848 nicht bloß in der Einzelpolizei, sondern auch in der höheren Sicherheitspolizei weit hinter England, Belgien, Holland und selbst Frankreich zurück.

Allerdings beginnt nun mit 1848 eine neue Zeit. Allein man hat sie auch in dieser Beziehung mannigfach überschätzt. Die Verfassungen haben sich auch seit der deutschen Reichsverfassung zwar viel mit dem Recht der Einzelpolizei, aber wenig mit dem der höheren Polizei beschäftigt. Ein Princip ist auch in der neuen Literatur nicht entstanden. Der Charakter dessen, was hier geschehen ist, besteht vielmehr wieder nach französischem Muster darin, daß man ein gesetzliches System des Polizeistrafrechts anerkannt, und zweitens, daß man für die einzelnen Akte der höheren Sicherheitspolizei einzelne Gesetze, und auch diese nicht allenthalben, erlassen hat. Es ist aber dennoch kaum zweifelhaft, daß hier die Gesetzgebung weiter ist, als die Wissenschaft. Deutschland will einmal vorher systematisch wissen, was es gesetzlich zur Gültigkeit bringen soll. In keinem Lande ist die Literatur für die Rechtsbildung so bedeutend als hier. Gut oder übel, wir gehen von dieser Thatsache aus. So wenig wir auch hier hoffen dürfen, bei dem geringen Maß von Kenntniß des geltenden Rechts, das uns bis jetzt zu Gebote steht, hier irgend einen Punkt endgültig zu erledigen, so hat doch das Folgende vielleicht den Werth, in einer, wie wir glauben, entscheidenden Epoche für diesen Theil des öffentlichen Rechts den Anlaß zur Bildung einer systematischen Auffassung des Ganzen darzubieten.

III. Das System und Princip des Rechts der höheren Sicherheitspolizei.

Es geht aus der obigen Darstellung hervor, daß das geltende Recht jener großen Aufgabe, welche wir als die höhere Sicherheitspolizei bezeichnet haben, sich nicht so sehr in einer systematischen Einheit, als vielmehr in ihren einzelnen Funktionen und stückweise gebildet hat. Es hat daher einen Werth, eben jene Einheit hier als Grundlage dieser Theile und ihres Rechts voranzustellen.

Das System der höheren Sicherheitspolizei ist natürlich das System der einzelnen Thätigkeiten der Polizei, mit welchen sie den Bewegungen entgegentritt, die die bestehende Rechtsordnung gefährden. So viele Grundformen die letzteren zeigen, so viele Abtheilungen muß daher auch das System dieser Polizei haben. Jene Grundformen nun haben sich allmählig in sehr bestimmter Weise ausgebildet, und ihre Namen und Begriffe im öffentlichen Rechtssysteme empfangen. Sie sind die Verbindung, die öffentliche Versammlung, die Volksbewegung, und endlich der Zustand allgemeinster Bedrohung der öffentlichen Rechtsordnung, die zum Belagerungszustande führt. In diesen vier Formen ist die Bedrohung der letzteren wohl erschöpft.

An dieß formelle System schließt sich nun das des Rechts, welches die höhere Polizei diesen Gefährdungen gegenüber besitzt. Und hier nun wird die Darlegung dieses Systems auf demjenigen fußen, was wir theils über den Unterschied der gerichtlichen und der Verwaltungspolizei, theils über die Geschichte des Polizeirechts ausgeführt haben.

Es ist nämlich dargelegt, wie die Nothwendigkeit, die höhere Sicherheitspolizei beizubehalten, und anderseits die Forderung, das Recht der Staatsbürger ihnen gegenüber zu schützen, dahin geführt haben, die Verletzungen und selbst schon die ernstlichen Bedrohungen der öffentlichen Rechtsordnung durch die Bestrebungen, welche sich darauf richten, zu selbständigen, mit bestimmten Thatbeständen bezeichneten, und mit bestimmten Strafen belegten Verbrechen zu machen. Das nun hat die ganze Stellung und das Recht der Polizei hier wesentlich geändert. Bis zur Aufstellung der neuen Strafgesetzbücher nämlich war die Polizei allein berechtigt, hier einzugreifen, und die Strafen, sowie das Verfahren gegen die Störer der öffentlichen Rechtsordnung fielen der Polizei anheim. Diese Vollgewalt der Polizei, die hier demnach allein nach ihrem eigenen Ermessen handelte, war für alle Bestrebungen, welche auf einen Fortschritt in den bestehenden Rechtsverhältnissen gerichtet waren, eine sehr ernsthafte Sache. Das Aufstellen eines bestimmten Strafsystems hatte daher den großen Werth, die Linie zu bezeichnen, bei der die rechtliche Strafbarkeit solcher Bestrebungen anfing, und es der Polizei unmöglich zu machen, einseitig solche Bewegungen durch ihr Strafverfahren unmöglich zu machen. Dann aber schied dieß Strafsystem nun auch innerhalb der höheren Sicherheitspolizei die gerichtliche von der polizeilichen Funktion, und gab damit beiden Funktionen ihr Recht. Von jetzt an nämlich hatte die Polizei da, wo in Verbindung, Versammlung und Tumult ein nach dem Strafrecht zu verfolgendes Verbrechen vorlag, nur noch das Recht und natürlich auch die Pflicht,

einerseits durch ihre Maßregeln die Fortsetzung des Verbrechens zu hindern, anderseits aber die Thäter zwar zu ergreifen, aber dieselben auch sofort nach den bei der Einzelpolizei geltenden Grundsätzen (s. unten) den Gerichten zu überliefern. Alles weitere Verfahren ging sie nichts an; von einer rein polizeilichen, einseitig durch die Verordnungsgewalt ausgesprochenen Bestrafung war keine Rede mehr. In so weit war sie also zur rein gerichtlichen Polizei geworden, und alle Grundsätze des, früher bereits dargestellten allgemeinen gerichtlichen Polizeirechts waren auf sie anwendbar. Das, was früher die Polizei geleistet, beschränkte sich daher jetzt auf die Anwendung der Grundsätze der reinen Sicherheitspolizei. Sowie diese Unterscheidung feststand, mußte nun die Frage entstehen, ob nicht auch diese rein sicherheitspolizeiliche Funktion der Polizei, statt ihrem Ermessen überlassen zu bleiben, nicht vielmehr gleichfalls bestimmten, die individuelle Freiheit schützenden Rechtsformen unterworfen werden solle. Das Princip des neuen Staatsbürgerthums ließ dieß als eine nicht bloß berechtigte, sondern als eine ganz natürliche Forderung erscheinen; und so entstanden die Gesetze über Verbindungen, Versammlungen, Tumulte und Belagerungszustand. Der ursprüngliche Gedanke dieser Gesetze war nur der, ein gesetzliches Recht für die Funktion der Sicherheitspolizei in jenen Fällen zu schaffen, während die gerichtliche Funktion der letzteren als selbstverständlich vorausgesetzt, und die gerichtliche Strafe im Strafgesetzbuche bestimmt war. Da jedoch in einigen Strafgesetzbüchern dieß Strafrecht entweder gar nicht oder nicht vollständig enthalten war, so geschah es, daß die Specialgesetzgebung für jene Fälle vielfach neben dem rein polizeilichen Recht auch Elemente des eigentlichen Strafrechts mit enthielt. Das nun war der Grund, weßhalb man sich, namentlich da auch ein klarer Begriff der selbständigen höheren Sicherheitspolizei fehlte, über die eigentliche Stellung dieser Gesetze so wenig einig ward, als über die, welche die Einzelpolizei betrafen. Dennoch kann wohl über die Sache selbst kaum ein Zweifel sein. Das, was hin und wieder in jenen Gesetzen strafrechtliche Bestimmungen enthielt, muß als einfache Erweiterung des geltenden Strafrechts angesehen werden, und gehört dem Polizeirechte mithin überhaupt nicht an. Nimmt man dieß hinweg, so folgt, daß alle übrigen Vorschriften nur das Recht des Polizeiverfahrens in den Fällen der höheren Sicherheitspolizei enthalten. Dieses Recht hört auf in dem Augenblick, wo statt einer bloßen Gefährdung schon ein wirkliches Verbrechen, strafbar nach dem Strafgesetz, vorliegt. So wie dieß der Fall ist, wie wenn eine verbotene und strafbare Verbindung wirklich vorhanden ist u. s. w., hat die höhere Sicherheitspolizei dieß Verbrechen nur zu entdecken, seine Fortsetzung

zu hindern und die Thäter dem Gericht zu überliefern; so lange es nicht geschehen ist, geht das Recht der höheren Sicherheitspolizei nur gegen die Gefahr, daß ein solches Verbrechen überhaupt geschehen könne. Natürlich sind nun dabei die Funktionen der gerichtlichen und der Sicherheitspolizei materiell so eng verschmolzen, daß, da beide ein sehr verschiedenes Recht haben, die Aufstellung einer principiellen Gränze von entscheidender Bedeutung wird. Diese nun glauben wir im folgenden Satze aufstellen zu können. Die Aufgabe und das Recht der gerichtlichen Funktion der höheren Sicherheitspolizei tritt ein, sobald die letztere als eine Freiheitsbeschränkung eines einzelnen Individuums auftreten muß, was natürlich namentlich bei Verhaftung der Fall ist. Hier hat die höhere Sicherheitspolizei sofort, sowie sie in die Rechtssphäre eines einzelnen, speziell bestimmten Individuums für die Zwecke der allgemeinen Polizei eingreift, die Regeln der gerichtlichen Polizei zu befolgen, und steht in Beziehung auf ihre einzelnen Aktionen unter dem Grundsatze der Verantwortlichkeit des allgemeinen Polizeirechtes, ganz gleichgültig, welcher von den vier Fällen vorliegt. Sie kann eben deßhalb nie strafen, sondern nur die Bestrafung und Verfolgung gegen dieß Individuum sichern, und das Moment der höheren Sicherheitspolizei liegt eben darum nur darin, daß überhaupt durch die gerichtliche Bestrafung der Einzelnen die Verbrechen gegen die Rechtsordnung gehindert werden. — So lange es sich dagegen nicht um den Einzelnen und mithin um die von ihm bereits nach dem Strafgesetz strafbare Handlung und ihre Verfolgung handelt, sondern bloß noch um die Gefahr, daß durch solche Bewegung in den oben bezeichneten vier Formen die öffentliche Rechtsordnung gestört werde, tritt die reine Sicherheitspolizei ein, und zwar ist das Princip ihres Rechts in allen diesen Fällen einfach das, daß sie berechtigt ist, alle ihr gesetzlich zu Gebote stehenden Mittel ohne Rücksicht auf die Rechtsverletzung Einzelner zur Beseitigung solcher Gefährdung anzuwenden. Man kann daher vielleicht am kürzesten und besten sagen: das reine Recht der höheren Sicherheitspolizei gilt so weit, als die Funktion der Polizei es nicht mit bestimmten Individuen zu thun hat; das Recht der gerichtlichen Polizei beginnt auf dem Punkte, wo jene Funktion sich gegen das einzelne bestimmte Individuum wendet. Und diese Scheidung muß daher diesem Theile des Polizeirechts zum Grunde gelegt werden.

Demgemäß werden wir es nun versuchen, die vier einzelnen Fälle und ihr rein polizeiliches Recht zu charakterisiren. Jeder derselben hat wieder sein eigenes Recht, und es ist eine Aufgabe der Wissenschaft des Polizeirechts, dasselbe mit den Grundsätzen des allgemeinen Polizeirechts in organische Verbindung zu bringen.

IV. Das geltende Recht.

1) Die Polizei der Verbindungen und geheimen Gesellschaften.

Der Wechsel der Gesetzgebung wie die Unbestimmtheit der theoretischen Begriffe macht es nothwendig, der Darstellung der Verbindungs- und Gesellschaftspolizei eine möglichst scharfe Bestimmung der Begriffe vorauszusenden, die um so nothwendiger ist, als das Vereinswesen überhaupt noch keine rechte Stelle weder in der Rechts noch in der Staatswissenschaft gefunden hat, und jede Jurisprudenz des Vereinswesens sich doch zuletzt an solche feste Kategorien anschließen muß. Wir können dieß jetzt leichter versuchen, als wir in der vollziehenden Gewalt das eigentliche Vereinswesen in seiner verwaltungsrechtlichen Bedeutung bereits bezeichnet haben.

Die Grundlage des ganzen Rechtssystems muß die Unterscheidung von Verbindungen und Vereinen bleiben. Die Verbindung ist jede Vereinigung, deren Zweck die Aenderung der bestehenden Rechtsordnung ist. Ein Verein ist dagegen jede organisirte und dauernde Vereinigung, deren Zweck die Vollbringung irgend einer Aufgabe der Verwaltung ist. Die Gesellschaft endlich ist diejenige Unterart der Vereine, deren Zweck ein durch die organisirte Gemeinschaft der Kräfte angestrebter Erwerb der Mitglieder ist. Eine Genossenschaft wird man denjenigen Verein nennen, der, weil sein Zweck ein administrativer, aber die Erreichung desselben von der Vereinigung aller Betheiligten abhängiger ist, seine Organisation durch gesetzliche Vorschrift empfängt, wie die Associations syndicales in Frankreich, die Handwerkergenossenschaften in Oesterreich u. a. Dieß sind die formellen Grundlagen. An sie schließt sich zuerst das allgemeine Rechtsprincip derselben.

Da nämlich diese Vereinigungen in allen ihren Formen tief in das Gesammtleben hineingreifen und eine öffentliche Macht sind, so ist die erste und unabweisbare Forderung an alle, daß sie, ganz gleichgültig gegen ihren Zweck, öffentlich sein müssen. Der Begriff der „Oeffentlichkeit" hat eine doppelte rechtliche Bedeutung. Erstlich sollen solche Vereinigungen, da sie selbst ein Theil des Organismus der vollziehenden Gewalt sind, ihren speziellen Organismus, in Statuten und Leitung, den Organen der vollziehenden Gewalt mittheilen; zweitens sollen sie ihre Thätigkeit in irgend einer Form der öffentlichen Kenntniß nicht vorenthalten. Aus diesen im Wesen aller Vereine liegenden Forderungen geht nun das erste Rechtsprincip für dieselben hervor, das Recht der Oeffentlichkeit.

Dieses Rechtsprincip fand nun bis auf die neueste Zeit seinen Ausdruck wesentlich darin, daß jeder Verein entweder erst erlaubt sein, oder

doch die Anzeige bei der Behörde machen mußte, die dann das Recht hatte, ihn zu verbieten. Eine Pflicht zur Oeffentlichkeit gegenüber dem Publikum existirte nicht. Die neuere Zeit hat nun jenes Recht bestimmter dahin formulirt, daß, zunächst abgesehen von jedem speziellen Zweck der Vereine, die Geheimhaltung als solche zu einem strafrechtlich zu verfolgenden Verbrechen geworden ist. Damit ist denn auch die Aufgabe der Sicherheitspolizei wohl klar. Sie hat die Existenz geheimer Gesellschaften, ohne Rücksicht auf ihren Zweck, zu entdecken, zu constatiren und die Mitglieder den Gerichten zu überliefern. Ein weiteres, eignes Polizeirecht gegenüber allen Arten von geheimen Gesellschaften gibt es nicht; das Uebrige gehört dem Strafverfahren und dem Strafgericht. Es versteht sich dabei von selbst, daß wenn außer dem in der Geheimhaltung an sich liegenden Verbrechen auch noch der Zweck ein verbrecherischer ist (z. B. Hochverrath rc.), die Strafe auch noch nach den strafrechtlichen Grundsätzen über Versuch und Beihülfe rc. geregelt wird. Allein der Zweck hat auf das Recht der Sicherheitspolizei gar keinen Einfluß; der allergefährlichste Zweck gibt ihr nicht mehr Recht, als selbst der erlaubte, wenn derselbe auch die Thätigkeit anspornen mag. Der geheimen Gesellschaft gegen über ist die Polizei mithin rein gerichtliche Polizei, sei es, daß sie auf Befehl des Gerichts, oder nach eigenem Ermessen vorgeht.

II. Wesentlich anders gestaltet sich die Sache da, wo es sich um den eigentlichen Verein handelt, der der Forderung der Oeffentlichkeit Genüge geleistet hat, und seinen Statuten gemäß funktionirt. Hier sind zunächst, wie gesagt, Vereine, Erwerbsgesellschaften und Genossenschaften zu unterscheiden. Das Princip für das Recht der Verwaltungspolizei ist dabei einfach. In so weit nämlich diese Körper, wie es bei den eigentlichen Vereinen und Genossenschaften immer, bei den Erwerbsgesellschaften in vielen Fällen (Banken, Bahnen u. s. w.) der Fall ist, Aufgaben der Verwaltung vollziehen, tritt für sie das allgemeine Recht ein, nach welchem die vollziehende Gewalt im Namen ihrer Verantwortlichkeit die Harmonie der einzelnen Thätigkeit mit dem Ganzen der Verwaltung herstellen muß. Die Ausübung dieses Rechts gegenüber den Selbstverwaltungskörpern und den Vereinen haben wir die Oberaufsicht genannt. Das Recht der Oberaufsicht besteht darin, von jedem Akte eines solchen öffentlichen Vereins Kenntniß zu nehmen, und speziell einzelne Akte im Gesammtinteresse der Verwaltung zu verbieten. Die Verwaltungsorgane werden nun dieß Recht regelmäßig durch eigens dazu bestimmte Beamte (Commissäre) ausüben. Sie können es aber auch ausüben lassen durch die Organe der Sicherheitspolizei. In diesem Falle muß eine bestimmte Delegation vorausgesetzt werden, und

das delegirte Sicherheitspolizeiorgan ist alsdann nichts anderes, als jener Commissär. Es existirt auch hier kein besonderes Recht der Sicherheitspolizei, sondern dieß ganze Recht ist nichts als eine besondere Ausübung der Oberaufsicht. Dieß scheint keiner Erläuterung zu bedürfen.

III. Was nun endlich die Verbindungen betrifft, deren Zweck es ist, durch die Vereinigung ihrer Mitglieder einen Einfluß auf die öffentliche Rechtsordnung auszuüben, so ist das Polizeirecht gleichfalls ein ungemein einfaches; nur muß man gerade hier den historischen Gesichtspunkt festhalten, der allein dieß ganze Rechtsgebiet aufklärt.

Ursprünglich — schon seit dem vorigen Jahrhundert — sind alle Verbindungen verboten, da der Gedanke einer Aenderung des bestehenden Rechts an und für sich als ein Verbrechen erschien. In der That verfolgte man in den Verbindungen die Tendenz derselben; es ergab sich daraus, daß nicht das Geheimniß als selbständiges Vergehen anerkannt ward, sondern das Verbrechen bestand in dem Zwecke an und für sich. Erst mit dem Auftreten des constitutionellen Rechts entsteht die Frage, ob jener Zweck ein an sich erlaubter sei, natürlich abgesehen von dem Mittel, dessen sich die Verbindung zur Erreichung dieses Zweckes bedienen wollte; denn daß dieses Mittel für sich betrachtet jede solche Verbindung zu einem Verbrechen mache, wenn es die Anwendung von Gewalt enthielt, war ja kein Zweifel. Da nun die Verfassungen meistens selbst die Möglichkeit ihrer Aenderung anerkennen, so konnte man den Zweck, die Vorbereitung für eine nicht gewaltsame Aenderung der Verfassung, an sich nicht verurtheilen. Da aber dennoch die öffentliche Sicherheit bedroht erschien, wenn Verbindungen mit der offen ausgesprochenen Tendenz der Erzielung von Verfassungsänderungen entstehen dürften, so suchte man dem Bedürfniß jener öffentlichen Sicherheit in anderer Form zu genügen, und so entstand das, was man die zweite Epoche des Polizeirechts der Verbindungen nennen kann. Dieselbe bestand in dem Versuche, das Entstehen oder doch die Ausbreitung solcher Verbindungen, die gerade durch die Oeffentlichkeit am mächtigsten zu werden drohten, polizeilich zu hindern. Daraus gingen drei Systeme hervor. Das erste, französische System war das der Beschränkung auf eine geringe Anzahl von Mitgliedern bei an sich erlaubten Verbindungen. Das zweite, österreichisch-preußische, war das des absoluten Verbotes jeder „politischen Verbindung.“ Das dritte, süddeutsche, war das der Erlaubniß. Im französischen System besteht daher das öffentliche Recht der Verbindungen in den Strafbestimmungen gegen die direkte oder indirekte Ueberschreitung der Zahl der erlaubten Mitglieder; im österreichisch-preußischen Bundesrecht in den strafrechtlichen Folgen der Errichtung einer solchen Verbindung überhaupt; im süddeutschen Recht

in den strafrechtlichen Folgen der **unerlaubten** Errichtung derselben. Dadurch war nun das Polizeirecht wieder auf das enge Maß der gerichtlichen Polizei zurückgeführt; die Polizei hatte, wieder mit oder ohne Befehl, nur zu bewachen, daß nicht solche unerlaubte Verbindungen entstehen, und die Uebertreter an das Gericht zu liefern. Das Recht der Verbindungen ward zum **reinen Strafrecht.** Man kann dieß wie gesagt, als die zweite Epoche des letzteren betrachten.

Die **dritte** Epoche tritt nun da ein, wo diese politischen Verbindungen „erlaubt" sind. Erst hier kann es sich um ein eigentliches Sicherheitspolizeirecht handeln. Denn es ist doch kein Zweifel, daß, mag auch die Absicht der Verbindungen oder politischen Vereine noch so edel und an sich unbedenklich sein, die Thatsache derselben eine Gefahr für die öffentliche Rechtsordnung enthält. Während daher hier die gerichtliche Polizei diesen Verbindungen als solchen gegenüber ausgeschlossen ist, und höchstens gegen die Vornahmen Einzelner innerhalb der Vereine gerichtet werden kann — wie wenn in denselben Einzelne zum Hochverrath zc. auffordern — tritt statt derselben die höhere Sicherheitspolizei ein. Und das Recht dieser Sicherheitspolizei ist nun hier das eigentliche öffentliche Recht der „politischen Vereine" oder Verbindungen.

Man wird es dem Obigen nach nunmehr wohl nicht unerklärlich finden, wenn dieß Recht noch keineswegs ein fertiges und klares ist. Es ist, wenigstens in den deutschen Staaten, noch sehr in der Entwicklung begriffen, und es scheint daher, abgesehen von dem positiven geltenden Recht, nicht unwichtig, die Grundkategorien des Sicherheitspolizeirechts der Verbindungen hier aufzustellen. Als diese erscheinen uns folgende:

Erstlich darf die Sicherheitspolizei selbst bei völliger Freiheit der Verbindungen — natürlich stets unter Ausschluß **jeder** geheimen Gesellschaft — fordern, daß ihr von dem Dasein, der Organisation, den leitenden Persönlichkeiten und den Zusammenkünften regelmäßige und genaue **Anzeige** gemacht werde. Mit Recht soll man auch die staatsbürgerliche Mündigkeit als Bedingung des Eintritts verlangen.

Zweitens muß die Sicherheitspolizei das Recht der Kenntniß jedes **Aktes** solcher Verbindungen besitzen, und daher ihre Organe zur Theilnahme an den Versammlungen senden dürfen, so wie man ihr das Recht der Einsicht in die Beschlüsse nicht vorenthalten kann. Das Recht der Beschlagnahme soll jedoch unter die Grundsätze der Einzelpolizei fallen (siehe unten).

Drittens muß man den Grundsatz der **Localisirung** festhalten. Unter Localisirung ist dasjenige Recht zu verstehen, vermöge dessen die Bildung **gemeinsamer Beschlüsse** verschiedener Verbindungen an

sich als gemeingefährlich anerkannt werden muß, sei es, daß dieselbe durch Affiliation, sei es durch andere Verbindungsformen ausgeübt wird. Hier tritt die Funktion der höheren Sicherheitspolizei ein, welche solche Affiliationen zu hindern, eventuell zu entdecken hat; sowie dieß letztere aber geschehen ist, hat sie die Betreffenden dem Gerichte zu übergeben.

Viertens endlich kann es keinem Zweifel unterliegen, daß die höhere Sicherheitspolizei das Recht haben muß, durch polizeiliche Verfügungen die einzelnen Versammlungen solcher Vereine aufzuheben, und sogar ohne gerichtliche Intervention die gesammte Thätigkeit der Vereine zu sistiren. Wir sind sogar der Ansicht, daß der Polizei das Recht zustehen muß, polizeilich solche Vereine aufzulösen. Nur sollte dabei ein geordnetes, nach französischem Muster eingerichtetes Beschwerdeverfahren hergestellt werden. Daß diese Auflösung außerdem im Falle eines verbrecherischen Vorgehens von Seiten des Gerichtes durch Urtheil ausgesprochen werden kann, bedarf keines Beweises.

Dieß sind nun die allgemeinen Grundsätze für das Recht der höheren Sicherheitspolizei. Das positive Recht derselben ist, wie schon gesagt, noch sehr unfertig. Wir beschränken uns darauf, dasselbe in seiner gegenwärtigen Gestalt zu charakterisiren.

Auch im englischen Recht geht der oben bezeichnete Proceß vor sich; jedoch nur in Beziehung auf die geheimen Gesellschaften, während die politischen Verbindungen frei blieben. Der Grund lag nicht etwa in der freieren Auffassung von Seiten der Regierung, sondern in der höchst begränzten Funktion der Sicherheitspolizei überhaupt, und die Stellung, welche das öffentliche Klagrecht hier einnimmt. Daher ist es der einfache Grundsatz, daß jede Art von Verbindung als solche frei ist; beabsichtigte Verbrechen unterliegen dem Strafgesetz; für geschehene Rechtsverletzung haften die Mitglieder. Die Sicherheitspolizei ist hier rein gerichtlich. Ueber die Entstehung der Clubbs als Lesegesellschaften, und die sich daran anschließenden Discussing Societies des vorigen Jahrhunderts, wie der Robin Hood Society in London, s. Buckle, History of Civil. I. 394. — In Frankreich wird neben dem vollkommen freien Recht des Vereinswesens das Clubbwesen in den *sociétés secrètes* schon durch das Decret vom 29. September 1791 verboten, nebst der Affiliation und der petition en nom collectif. Eine feste Gestalt gewinnt jedoch dieß ganze Recht erst unter dem Kaiserthum, durch den viel besprochenen Art. 291 des Code Pénal. Derselbe ist zugleich die Basis des ganzen französischen Vereinsrechts. Nach ihm soll jede Association, die sich mit „objets religieux, littéraires, politiques *ou autres*“ beschäftigt und zu gewissen Zeiten zusammentritt, der Erlaubniß bedürfen, widrigenfalls die Vereinigung aufgehoben und die Leiter bestraft werden

(Art. 292); eben so die, welche ihre Wohnung dazu hergeben. Wesentlich ist, daß die in solchen Zusammenkünften geschehenen Aufforderungen zum öffentlichen Widerstande an den Vorständen des Vereins bestraft werden (Art. 293). Ein Recht der Sicherheitspolizei ist nun indirekt in dem Satze enthalten, daß die Behörde das Recht haben soll, dem Vereine bei seiner Erlaubniß jede ihr angemessen erscheinende Bedingung aufzuerlegen. Das Gesetz vom 10. April 1834 ging einen wesentlichen Schritt weiter, und führte auch die Strafbarkeit der Theilnehmer ein; das Gesetz vom 28. Juli 1848 erlaubte wieder unbedingt die politischen Gesellschaften, verbot aber die geheimen Clubbs; das Gesetz vom 19. Juni 1849 gab der Regierung das Recht, jede Gesellschaft aufzulösen, und das Decret vom 23. März stellte das alte Recht wieder her, mit größerer Vollmacht für die Präfectur. So liegt jetzt wie früher das sicherheitspolizeiliche Element eben in den polizeilich vorgeschriebenen Bedingungen und in dem rein polizeilichen Recht der Auflösung. Laferrière, Droit admin. I. Ch. I. Block, Dict. v. Clubs und Sociétés secrètes. — Das Recht Belgiens ist auch hier viel freier wie das französische. Es steht auf der Basis der vollen Freiheit des Vereinsrechts; die Constitution vom 7. Februar 1831 (Art. 19, 20) erlaubt ohne alle Beschränkung jede Art von Vereinen; nur da, wo sie durch den für die Zusammenkunft gewählten Ort den Charakter von Volksversammlungen annehmen, tritt ein anderes Recht ein. (Vergl. J. Britz, La Constitution Belge 1865, S. 44, 45). In Holland bestand bisher die französische Gesetzgebung des Code Pénal (Strafregt art. 291—294). Erst das neue Grundgesetz (in Art. 10) hat das Recht zu Vereinen ganz allgemein anerkannt; das eigentliche Vereinsgesetz ist jedoch erst vom 22. April 1853, und dieß ist keineswegs so gar einfach. Zwar ist keine Erlaubniß gefordert, (as) wohl aber sind alle Vereine, „welche mit der öffentlichen Ordnung im Widerspruch stehen“ (stridig met de openbare orde) verboten; dazu gehören alle Vereine, die zum Zweck haben, 1) den Widerstand gegen die Uebertretung von einem Recht, 2) Unsittlichkeit, 3) die Störung in der Ausübung von Rechten, welche sie sein mögen (Art. 3). Damit werden die Art. 291, 292 und 294 des Strafrechts aufgehoben. Der Art. 293 aber blieb; derselbe bestimmt, daß (wörtlich nach Art. 293 des Code Pénal) die Aufreizungen an den leitenden Organen mit Bußen von 100 bis 300 fl. bestraft werden sollen. Dieß Rechtssystem ist mithin in der That nur ein scheinbar freies Vereinsrecht. (Vergleiche de Bosch-Kemper §§. 80, 81.) Das holländische Vereinsrecht hat übrigens schon eine vollständige juristische Literatur, dessen sich das deutsche nicht rühmen kann. (Siehe de Bosch-Kemper §. 36.) Was speziell Deutschland betrifft, so muß man hier sowohl die

Epochen als die einzelnen Länder scheiden. In der ersten Epoche gibt es kein Landes-Vereinsrecht, sondern an dessen Stelle tritt das Bundes-Vereinsrecht, dessen Formulirung im Bundesbeschluß vom 8. Juli 1832 gegeben ist. Die bekannte Grundlage ist das Verbot jedes politischen Vereins, also die rechtliche Unzulässigkeit der Erlaubniß; die geheimen Gesellschaften sind außerdem strafbar. Dieß System fällt mit der Reichsverfassung vom 28. März 1849, welche das Vereinsrecht unbeschränkt anerkennt. Es war gleich anfangs wohl klar, daß es sich dabei nur um ein Princip handle, und daß eine besondere Gesetzgebung die speziellen Fragen zu regeln habe. Die legislative Bewegung, die darauf entstand, scheidet sich daher zunächst in zwei Richtungen. Einerseits wird jenes allgemeine Princip in den einzelnen neuen Verfassungen anerkannt: Oldenburg, Verfassungsurkunde 1852, Art. 51, 1; Preußen, 1850, §. 30; Schwarzburg-Sondershausen, Gesetz vom 2. Aug. 1852; Anhalt-Bernburg, Verfassung von 1850, §. 10; Coburg-Gotha, 1852, §. 46; Reuß, 1852; zugleich aber in den meisten, neben der gänzlich überflüssigen Bestimmung, daß die Vereine den bestehenden Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen sollen, eine besondere Regelung des Vereinsrechts versprochen, wie schon das Erfurter Parlament gefordert. Diese Regelung ist nun in einzelnen Bundesstaaten wirklich eingetreten, und zwar in der Weise, daß einige Staaten sofort besondere Vereinsgesetze erließen, andere nicht, so daß wieder erneuert der Bund eintrat, und das Bundesgesetz vom 13. Juli 1854 das Vereinswesen betreffend erließ. Das deutsche Vereinsrecht hat daher jetzt eine zweifache Gestalt; es ist ein Bundesrecht, und ein Recht der einzelnen Staaten, so daß auch nach Auflösung des deutschen Bundes das Gesetz von 1854 da als gültig angesehen werden muß, wo es publicirt worden ist. Das letztere enthält nun im Wesentlichen die leitenden Gedanken der Territorialgesetze, in ein Ganzes zusammengefaßt. Die grundsätzlichen Bestimmungen sind: jeder politische Verein soll der Erlaubniß bedürfen, und überwacht werden; jeder solcher Verein kann, jeder Verein von Arbeitern mit socialistischen Zwecken (!) soll verboten werden; Minderjährige dürfen nicht beitreten; und jede Verbindung der Vereine unter einander ist an und für sich verboten (die Principien der Publicität, der Localisirung und der obrigkeitlichen Erlaubniß). Zöpfl, deutsches Staatsrecht II. §§. 468, 469. Im Allgemeinen sind nun die territorialen Gesetze viel freiheitlicher als dieß letzte Gesetz des deutschen Bundes. Die erste große Gesetzgebung über das Vereinswesen war das preußische Vereinsgesetz vom 11. März 1850, das sich an die Verfassung von 1848 und 1850 anschloß. Beide hatten ihrerseits das Recht der Vereine unbeschränkt anerkannt, jedoch hatte die Verfassung von 1850 (Art. 30)

schon ausgesprochen, daß „politische Vereine" besondern Beschränkungen unterworfen werden könnten. In Gemäßheit dieser Bestimmung ward eben das Vereinsgesetz erlassen. Nach diesem Gesetz ist die Bildung solcher Vereine frei, jedoch müssen sie bei der Behörde angezeigt werden, und darf dieselbe ihre Organe den Sitzungen beiwohnen lassen. Letztere können die Versammlung aufheben; die Strafen gegen diejenigen, welche diesen Vorschriften zuwider handeln, sind in §. 15 und 16 enthalten (Bußen von 5 bis 50 Thaler und Gefängniß von 8 Tagen bis zu 3 Monaten). Die Vorsteher müssen überdieß bei gleicher Buße die Statuten und das Verzeichniß der Mitglieder einsenden; daneben Verbot der Affiliation und der Aufnahme von unselbständigen Personen. (Das Nähere bei Rönne, Staatsrecht I. §. 100.) — In Oesterreich stellte sich das Vereinsgesetz von 1852 noch auf den Standpunkt des Verbots aller politischen Vereine; es ist das einzige dieser Art in Deutschland. Das bayerische Vereinsgesetz vom 26. Februar 1850 ist dagegen ganz frei, nur mit Beschränkung der Personen; der Bundesbeschluß von 1854 nicht publicirt. (Pözl, Verfassungsrecht §. 28.) Doch können Verbindungen durch spezielle Verordnungen bei Ordnungsstrafe verboten werden (Polizeistrafgesetzbuch §. 59). — In Baden ist das Gesetz vom 14. Februar 1851 das geltende Recht, welches auf demselben Standpunkt steht, und nur noch härtere Strafen androht. Das Polizeistrafgesetzbuch hat es unberührt gelassen. (Stempf a. a. O. S. 105.) Württemberg: Die erste Untersuchung des Vereinsrechts vom Standpunkte des öffentlichen Rechts ist wohl die von Mohl in dessen württembergischem Staatsrecht (I. Bd. Verfassungsrecht S. 377 ff.) Grundsatz: Zurückführung auf das Strafrecht (Strafgesetzbuch Art. 78 bis 83 und Art. 149 und 173); Verpflichtung zur Vorlage der Statuten, jedoch nur bei politischen Vereinen; bei andern Vereinen kann die Behörde die Statuten verlangen; geheime Verbindungen sind unbedingt verboten. (Verordnung vom 10. Febr. 1837; Mohl, Staatsrecht II. 290.) Strafen im Polizeistrafgesetzbuch (Art. 18, Mohl, S. 384.) Neuestes Recht auf Grundlage des Bundesbeschlusses von 1854, eine eigene Verordnung vom 25. Juni 1855 mit wesentlich gleichen Grundsätzen. (Roller, württemb. Polizeirecht S. 172—175.) — Königreich Sachsen: bis 1850 einfach der Standpunkt des Bundesbeschlusses vom 5. Juli 1852. (Funke, Polizeirecht III. S. 10 ff.) Dann werden diese Bundesbeschlüsse aufgehoben (Funke, Bd. V. S. 117, 118) und mit dem Jahre 1850 ein ganz neues System von Bestimmungen erlassen. Das Gesetz vom 22. November 1850 enthielt die Grundlage des gegenwärtig geltenden Rechts: Abschnitt I. von Versammlungen, Abschnitt II. Verein, Abschnitt III. Versammlung der bewaffneten Corps, Abschnitt IV.

Schließung, nebst Strafbestimmungen. Dann ward wieder der Bundesbeschluß von 1854 durch die Verordnung vom 30. Januar 1855 publicirt; die Verordnung vom 31. Januar 1855 enthält die Ausführungsbestimmungen. (Vergl. Funke, V. S. 118—124.)

2) Die Polizei der öffentlichen Versammlungen.

Da die gewöhnliche Auffassung und selbst die Gesetzgebungen nicht immer zwischen Vereinen und Versammlungen hinreichend unterscheiden, obwohl das Recht derselben ein nicht unwesentlich verschiedenes ist, so muß hier eine juristische Definition vorausgehen, welche zugleich als Basis des sicherheitspolizeilichen Rechts zu dienen hat.

Indem nämlich ein Verein nicht ohne eine Versammlung seiner Mitglieder gedacht werden kann, so folgt, daß die Vereinsversammlungen und ihr Recht bereits in dem Vereinsrecht enthalten sind. Von diesen wesentlich verschieden sind die *öffentlichen Versammlungen*. Oeffentliche Versammlungen sind solche, die von bestimmten Personen veranlaßt, für einen bestimmten Zweck veranstaltet, und in ihrer Betheiligung *nicht* durch das Angehören an einen Verein beschränkt sind. Es scheint *nicht* nothwendig, daß jeder Theilnehmer das Recht zur Rede oder zur Stimmesabgabe habe, da dieß von den Leitern der Versammlung vorher bestimmt werden kann. Daher ist eine Vereinsversammlung als eine öffentliche anzusehen, sowie sie eine unbestimmte Zahl auch nur von Zuhörern zuläßt, während die Zulassung von vorausbestimmten Personen, wie von Berichterstattern 2c., den Vereinsversammlungen *nicht* den Charakter der Oeffentlichkeit gibt. Denn gerade in der Unbestimmtheit der Theilnehmer liegt das, was für die öffentlichen Versammlungen ihr eigenthümliches Recht erzeugt hat.

Offenbar nämlich erzeugt jede Versammlung mit unbestimmter Zahl und daher auch unbekannten Mitgliedern eine an sich unmeßbare, gleichsam elementare Gewalt, deren Bewegung nicht mehr ganz in der Macht der leitenden Personen ist, und bei denen daher auch keine Gewähr gegeben werden kann, daß sie durch das Bewußtsein des Rechts oder durch den Einfluß von einzelnen Persönlichkeiten von Störungen der öffentlichen Rechtsordnung abgehalten werden können. Natürlich hängt mithin die Gefahr für die letztern, welche in solchen öffentlichen Versammlungen liegt, vielfach von den Zeitverhältnissen, und selbst von dem Orte ab, an dem sie gehalten werden. Es ist daher ganz erklärlich, daß die Versammlungen in geschlossenen Räumen einen andern Charakter haben als die unter freiem Himmel, und daß eine Versammlung mit Waffen etwas anderes bedeutet, als eine waffenlose. Es ist eben so

klar, daß das Vereinsrecht das Versammlungsrecht nicht ersetzen kann, ja daß das Recht des ersteren von dem des letzteren in seinem ganzen Charakter unterschieden sein muß. Und demgemäß ist auch die Rechtsbildung nun ganz verschieden geworden, obgleich die Gesetzgebungen regelmäßig beide Theile zusammenfassen.

Während nämlich bei dem Vereinsrecht und dem bestimmten Zwecke des Vereins der Schwerpunkt der polizeilichen Aufgabe darin liegt, die Ueberschreitung dieses Zweckes zu hindern, muß bei öffentlicher Versammlung der ganze Akt Gegenstand der Sicherheitspolizei sein. Während es beim Vereine einer eigenen Bestimmung bedarf, um die Organe der letzteren zuzulassen, ist diese Zulassung bei Versammlungen selbstverständlich und polizeilich nothwendig. Während bei den ersteren die Abhaltung von Vereinsversammlungen statutenmäßig geordnet ist, muß jede einzelne öffentliche Versammlung Gegenstand besonderer Anzeige, beziehungsweise Erlaubniß sein. Während endlich bei den ersteren die Leiter bis zu einem gewissen Grade haften, ist eine solche Haftung bei den letzteren nicht füglich denkbar, und die Bedeutung des an sich vernünftigen Princips der Erlaubniß besteht gerade darin, daß durch die letztere die Haftung von den Leitern auf die Einzelnen übergeht. Das Recht der öffentlichen Versammlungen ist daher unter allen Umständen ein durchaus sicherheitspolizeiliches Recht; und die Grundsätze dieses Rechts scheinen sehr einfach zu sein.

Erstlich ist es richtig, das Princip der Anzeige aufrecht zu halten, und damit ist die unabweisbare Consequenz gegeben, daß die Sicherheitspolizei das Recht haben muß, eine Versammlung außerhalb beschränkter (geschlossener) Räume „unter freiem Himmel" zu verbieten und zwar ohne Rücksicht auf den angegebenen Zweck, bloß wegen der in der Masse liegenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Es versteht sich, daß dagegen eine Beschwerde statthaft bleibt; aber das Vornehmen einer solchen Versammlung gegen das Verbot ist aktiver Widerstand. Wo es sich dagegen um geschlossene Räume handelt, sollte die Anzeige mit dem Zweck genügen, und ein Verbot nicht gegen die Versammlung als solche, sondern nur gegen den Zweck derselben statthaft sein. Es ist keine Frage, daß im Zweifel die Sicherheitspolizei entscheidet, ob etwas ein geschlossener oder freier Raum ist; natürlich gegen das Recht der Beschwerde der Betheiligten.

Zweitens bedarf es keiner Erklärung, daß bewaffnete Versammlungen als an und für sich gefährlich verboten sein müssen.

Drittens haftet bei angezeigten, beziehungsweise erlaubten Versammlungen nicht die Leitung, sondern jeder Einzelne für das, was er in ihr sagt und thut. Wird eine Versammlung ohne Anzeige oder

gegen die verweigerte Erlaubniß gehalten, so haften die Leiter als intellektuelle Urheber für das Vergehen der Theilnehmer, außer der Ordnungsstrafe.

Viertens ist es kein Zweifel, daß der Sicherheitspolizei in jedem Augenblick das Recht zustehen muß, die Versammlung, nöthigenfalls mit militärischer Assistenz, aufzulösen.

Die historische Entwicklung des Rechts der öffentlichen Versammlungen ist dadurch so unklar, daß man sie von den Vereinen nicht gehörig geschieden hat. Die frühere Zeit hat sie in Literatur und selbst in Gesetzgebung beständig verschmolzen. (Siehe Zachariä, deutsches Staats- und Bundesrecht I. 90; namentlich noch das allgemeine Landrecht II. 6, 1—10. Rönne, preuß. Staatsrecht I. §. 100.) Mohl hat das Verdienst, sie zuerst geschieden zu haben; doch ist er in seiner Behandlung der Frage in hohem Grade unklar durch seine Aengstlichkeit (Präventiv-Justiz, §. 10). Das allgemeine Strafrecht hat nichts darin geleistet. (Man vergleiche z. B. Bluntschli II. 12. 8, 9.)

Die Gesetzgebung ist aber auch in neuerer Zeit nicht zur rechten Scheidung gekommen, bis mit dem Jahre 1848 die Frage unabweisbar war. In England entstand sie schon 1769; als die Bewegung der französischen Revolution sich dort fühlbar machte, wurden die Versammlungen unter freiem Himmel zuerst geradezu verboten, 36 Georg III. 8 (1795) — dann gegen Anzeige mit Angabe des Zweckes gestattet, 37 Georg III. 79. (Siehe Buckle, History of Civilisation I. 422.) — In Frankreich geht das Recht der öffentlichen Versammlungen gleichen Schritt mit dem Vereinsrecht, weil eben die ersteren regelmäßig Vereinsversammlungen waren. Die Déclar. des droits enthält noch keine Bestimmung; erst die Constitution von 1791 stellt den technisch gewordenen Grundsatz auf: die Constitution garantirt la liberté aux citoyens de s'assembler paisiblement et sans armes, jedoch en satisfaisant aux lois de police. Ueber diese Unbestimmtheit kommt auch die spätere Zeit nicht hinaus; doch ist es nicht zu übersehen, daß während das Vereinsrecht beständig anerkannt wird, das Versammlungsrecht sich nur in der Constitution von 1848 (Art. 8) findet; namentlich die Charte läßt es gänzlich aus. An die Stelle dieses Princips tritt der Grundsatz, daß die „Réunions“ aller Art von der Autorité municipale erlaubt sein müssen, ohne Rücksicht auf ihren Zweck, und daß diese das Recht hat, sie jeden Augenblick für Attroupements zu erklären und dadurch strafbar zu machen. — In Deutschland traf die polizeiliche Beschränkung der Vereine natürlich die Versammlungen in noch höherem Grade. Der

Bundesbeschluß vom 5. Juli 1832, der alle politischen Vereine verbot, stellte sogar den Grundsatz auf, daß nicht bloß Volksversammlungen, sondern sogar Volksfeste, die „nicht üblich“ waren, der Genehmigung bedürfen, mit spezieller Bestimmung, daß in den erlaubten Versammlungen keine politischen Reden, keine Adressen und keine Beschlüsse stattfinden dürfen. (Vergl. Zöpfl, deutsches Staatsrecht II. §. 462.) Die Reichsverfassung von 1849 brach auch dieses Princip, und ward maßgebend für die folgende Gesetzgebung. Sie stellte nämlich einerseits das Recht auf, sich „friedlich und ohne Waffen“ und ohne Erlaubniß zu versammeln, aber auch das Recht der Polizei, Versammlungen „unter freiem Himmel“ bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu verbieten (§. 161). Das Erfurter Parlament beschränkte jenes Volksrecht auf Versammlung in „geschlossenen Räumen.“ Diese Sätze wurden dann mit mehr oder weniger Klarheit zur Grundlage des öffentlichen Versammlungsrechts. Einige Verfassungsurkunden blieben bei einigermaßen unbestimmten Ausdrücken; Oldenburg, Verfassung von 1852, Art. 50; Sachsen-Coburg, Verfassung von 1852, 44; Anhalt-Bernburg, 1850, §. 9; Hannover, Gesetz vom 5. September 1848, §. 4; doch wird das Recht der polizeilichen Ueberwachung und meistens auch die Beschränkung der Freiheit zu Versammlungen in geschlossenen Räumen ausdrücklich anerkannt, während die Erlaubniß und das Recht der Auflösung als selbstverständlich angenommen wird. (Zöpfl, deutsches Staatsrecht II. §. 294.) Andere haben ausdrückliche Bestimmungen darüber, die aber stets mit dem Vereinsrecht verbunden sind; Grundlage ist das preußische Vereinsgesetz von 1850: Vorgängige Anzeige (24 Stunden), Erlaubniß, Recht des Verbots und der Auflösung, Waffenlosigkeit, Beschränkung auf Versammlungsfreiheit in geschlossenen Räumen; Streitfrage über den Begriff der letzteren. (Rönne, Strafrecht I. §. 100.) Bayern, Vereinsgesetz von 1850: gleichfalls Erlaubniß bei Versammlungen unter freiem Himmel. (Pözl, Verfassungsrecht §. 65, Verwaltungsrecht §. 104.) Württemberg: Grundsatz der Erlaubniß allgemein. (Verordnung vom 12. Juni 1832 und Verhandlungen darüber bei Mohl, württemb. Verfassungsrecht §. 73.) Das neueste Recht ist die Verordnung vom 25. Januar 1855, welche aber nur von den Vereinsversammlungen redet, und bei politischen Vereinen jedesmal 12 Stunden vorher eine Anzeige fordert. (Roller, württemb. Polizeirecht §. 263.) Baden, Gesetz von 1851, siehe oben; ebenso über Sachsen, siehe Funke, a. a. O. — Das belgische Recht hat die alte französische Bestimmung der vollen Freiheit beibehalten. (Const. von 1831, Art. 19, 20.) Doch hat die Ortspolizei das Recht, die Versammlungen zu gestatten, wenn sie an einem öffentlichen Orte abgehalten werden

sollen, was durch mehrere Arrêts festgestellt ist. (Britz, La Const. Belge, Art. 55 und 56.) — Das holländische Vereinsgesetz vom 22. April 1855 stellt die zwei leitenden Grundsätze auf, daß Versammlungen unter freiem Himmel nicht ohne polizeiliche Erlaubniß stattfinden dürfen (Art. 18), daß die höhere Polizei sie eventuell verbieten, und daß sie auch zu jeder Versammlung, in der das Publikum zugelassen wird, ihre Organe schicken, eventuell diesen Zugang „unter Beihülfe der Gemeindeverwaltung" erzwingen kann.

3) Polizei der Volksbewegungen.

Auch bei dem Begriff und Recht der Volksbewegungen muß man damit beginnen, das Strafrecht von dem Polizeirecht, und mithin auch das gerichtliche und das sicherheitspolizeiliche Verfahren scharf zu trennen, um so mehr, als auch das positive Recht diese Unterscheidung bereits gemacht und für beide Kategorien ein eigenes Rechtssystem geschaffen hat.

Das was wir im Allgemeinen eine Volksbewegung nennen — das ist eine ohne spezielle Aufforderung entstandene Anhäufung von Menschen auf einem öffentlichen Platze, welche durch irgend eine gemeinsame Absicht in Bewegung gesetzt wird — enthält zwei Hauptformen.

Die erste Form ist die, in welcher die Versammelten einen bestimmten, auf irgend eine Störung der öffentlichen Rechtsordnung gerichteten Zweck haben und dieser Zweck durch bestimmte Handlungen erkennbar erscheint. Dieser Zweck kann entweder ein negativer, Widerstand gegen ein Organ der vollziehenden Gewalt, oder ein positiver, Vergewaltigung von Personen oder Sachen aus irgend einem Grunde sein. In beiden Fällen wird von allen Theilnehmern das Verbrechen der öffentlichen Gewaltthätigkeit begangen. Diese allgemeine Kategorie hat nun verschiedene Momente; es kann Anstifter, Thäter, Mitschuldige geben; man kann je nach dem Objekte Aufruhr, Aufstand und bloßen Tumult oder öffentliche Ruhestörung unterscheiden; die Strafen können sehr verschieden sein; immer aber fallen alle diese Formen unter das Strafrecht.

Demgemäß ist auch hier das Polizeirecht ein einfaches. Es ist kein anderes als das der gerichtlichen Polizei. Nur ist das wohl klar, daß es keine gerichtliche Polizei gegen die Volksbewegung als solche gibt, wie gegen Verbindungen und öffentliche Versammlungen, in denen die gerichtliche Polizei sich in der Person der Leiter gegen das Ganze richtet, während alles, wofür diese nicht verantwortlich gemacht werden können, wie wir gesehen haben, die Sicherheitspolizei ist. Bei der Volksbewegung hat dagegen die gerichtliche Polizei, selbst wo das Verbrechen

des Aufstandes u. s. w. vorliegt, nicht mit dem Ganzen zu thun. Die Aufgabe der Polizei geht, in Beziehung auf alle diese Verbrechen, vielmehr einzig und allein dahin, die Einzelnen, die sich an solchen Bewegungen betheiligen, zu ergreifen, und sie der gerichtlichen Verhandlung zuzuführen. Jeder Akt der Polizei, sobald derselbe mit irgend einem Einzelnen zu thun hat, fällt daher unter das Recht der gerichtlichen Polizei; die Polizei ist in Beziehung auf das Individuum zu nichts anderem berechtigt, als zu demjenigen, was innerhalb der Aufgabe liegt, dieß Individuum vor Gericht zu stellen. Im Falle des Widerstandes von Seiten dieser Einzelnen treten dann die Rechtsgrundsätze der allgemeinen Polizei, speziell das Waffenrecht derselben, ein.

Die zweite Form der Volksbewegung ist nun die, in der weder ein erkennbarer Zweck, noch eine bereits geschehene strafrechtliche Störung der öffentlichen Rechtsordnung vorliegt, sondern nur, eben vermöge der an sich unbestimmten Gefahr, die in jeder Massenbewegung liegt, die Möglichkeit einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit. Hier hat wieder die gerichtliche Polizei gar nichts zu thun, sondern die Beseitigung dieser Gefährdung ist eben Sache der höheren Sicherheitspolizei. Und die gesetzlichen Vorschriften über das Verfahren derselben gegenüber einer solchen, noch kein Verbrechen enthaltenden Volksbewegung ist eben das Recht der höheren Sicherheitspolizei.

Dieses Recht nun erscheint zunächst an sich unendlich — gegenüber der elementaren Gewalt der Masse erscheint die Sicherheitspolizei berechtigt und sogar berufen, ganz nach ihrem, und zwar beinahe uncontrolirbaren Ermessen, gleichfalls die materielle Gewalt anzuwenden. Allein eben so gewiß ist es, daß gerade in diesem an sich unbeschränkten Recht der Sicherheitspolizei die Unverletzlichkeit des Einzelnen dem subjektiven Dafürhalten der einzelnen Polizeiorgane in die Hand gegeben ist. Die Aufgabe nun, diesem einseitigen Ermessen der sicherheitspolizeilichen Gewalten im Namen der Sicherheit des einzelnen Staatsbürgers diejenigen gesetzlichen Gränzen vorzuzeichnen, welche es derselben noch möglich machen, die Sicherheit herzustellen, hat nun ein förmliches Rechtssystem von Vorschriften erzeugt, die man einzeln betrachten muß, um wiederum ihr Verhältniß zur gerichtlichen Polizei klar zu stellen.

Dieß Rechtssystem zerfällt in zwei Theile. Der erste enthält das Recht der Polizeiverfügungen, der zweite das Recht des Polizeiverfahrens bei den gefährlichen Volksbewegungen.

Das Recht der Polizeiverfügungen zunächst besteht in dem Recht der Polizei, die freie Bewegung der Einzelnen im Verkehr bei drohender Gefahr durch Verbote zu beschränken (Absperrung von Straßen, Schließen der Läden u. s. w.), oder aber die Vergrößerung der Gefahr

durch bestimmte Gebote zu beseitigen (Befehl die Angehörigen zu Hause zu halten, Erleuchtung von Fenstern u. s. w.). Es ist kein Zweifel, daß ein solches Recht auch dann besteht, wenn es entweder gar nicht, wie in einzelnen Ländern, gesetzlich ausgesprochen ist, oder stillschweigend vorausgesetzt wird, wie in anderen (z. B. österreichisches Strafgesetzbuch, §. 282). Sowie eine solche Verfügung erlassen ist, tritt natürlich das Recht der Polizei auf Erzwingung seiner Befolgung ein. Aber um zur gerichtlichen Verfolgung ein Recht zu geben, muß es öffentlich bekannt gemacht werden. Die Nichtbefolgung ist dann wieder ein Vergehen, meist mit eigenen Strafen bedroht, und die Maßregeln, durch welche die Polizei den Einzelnen zur Strafe zieht, fallen dann unter die gerichtliche Polizei und ihr Recht.

Viel ernster und die eigentliche Hauptsache ist nun natürlich das Verfahren der Sicherheitspolizei und das Recht desselben. Und hier liegt die Scheidung in den Mitteln, welche die Polizei anwendet; jenes Recht ist wesentlich ein Recht dieser Mittel.

So lange nämlich die Polizei die Gefährdung durch die Volksbewegung nicht für groß genug hält, um zu den Waffen zu greifen, erscheint es nicht nothwendig, ein eigenes Recht für ihr Verfahren vorzuschreiben, sondern es muß angenommen werden, daß das Waffenrecht des allgemeinen Polizeiverfahrens ausreicht. Die Gränze für dieß Waffenrecht liegt da, wo die Polizei noch durch Maßregeln gegen Einzelne (Verhaftung, Abführung ꝛc.) die Volksbewegung in Ordnung zu halten hoffen darf. Sowie dieß nicht mehr thunlich scheint, tritt dann das spezifische Recht des Waffengebrauches gegen die Masse ein. Und auf diesem Punkte hört eben das Recht auf, und der Kampf der elementaren Kräfte in der Gesellschaft beginnt.

In der früheren Zeit nun war das, worauf es hierbei ankommt, die Entscheidung über das Vorhandensein einer so großen Gefahr, daß die Polizei zu den Waffen gegen das Volk zu greifen habe, ganz dem Ermessen der letztern überlassen. Erst unser Jahrhundert hat, um dieser ernsten Berechtigung der Sicherheitspolizei eine objektive Gränze zu geben, ein formelles Recht selbst für diesen Fall gebildet; und dieß formelle Recht zerfällt in zwei Theile.

Der erste Rechtssatz dafür ist das Princip, das Interesse der Bürger selbst zur Beseitigung solcher Gefahren zu Hülfe zu rufen. Dieß geschieht durch die gesetzliche Haftung der Gemeinden für den durch eine Volksbewegung innerhalb ihrer Gränzen entstehenden Schaden. Dieser vollkommen richtige Grundsatz verbindet die Interessen mit dem Recht und ist als ein wesentliches Element der öffentlichen Ordnung anzusehen; denn praktisch ist dieser Grundsatz ein Rechtssatz der hohen Sicherheitspolizei.

Der zweite Theil dieses Rechts wird nun durch die speziellen Vorschriften über das Verfahren bei dem Waffengebrauch selbst gebildet. Die Aufgabe der dahin zielenden rechtlichen Bestimmungen ist, durch bestimmte Maßregeln und Einwirkungen auf die Masse dieselbe zu zerstreuen, um der Anwendung der Waffengewalt enthoben zu sein, und die letztere erst dann als berechtigt zu erklären, wenn die Fruchtlosigkeit jener Einwirkungen constatirt ist. Die praktische Ordnung dafür ist an sich einfach. Sie fordert erstlich, daß die Organe der vollziehenden Gewalt mit ihren erkennbaren Abzeichen die Aufforderung zum Auseinandergehen und die Drohung der Anwendung der Gewalt erlassen, und zwar in erkennbarer Weise (Trommeln zc., „Verlesen der Aufruhrsakte"), dann, daß die Waffe gegen die Masse erst dann angewendet werde, wenn jene Drohung erfolglos bleibt. Daß bei direktem Angriffe gegen die militärische Macht die Anwendung der Waffe auch ohne solche Verlesung stattfinden kann, versteht sich von selbst. — Sowie die Waffengewalt beginnt, hört dann die Thätigkeit der Polizei auf; in dem mechanischen Kampf der elementaren Kräfte geht das Recht unter.

Die Gesetzgebung über das Recht des Verfahrens der Sicherheitspolizei bei Volksbewegungen ist in England zuerst auf Grundlage des freien bürgerlichen Rechts, in Frankreich auf Grundlage der verwaltungsrechtlichen Organisation der Behörden entstanden. Der Kampf zwischen Volk und Regierung am Ende des vorigen Jahrhunderts ließ die ganze Gesetzgebung unter der Regierung Georgs IV. entstehen. Das Statute 1 Georg IV. 2, die Riot-Act, ist das erste europäische Gesetz über die Anwendung der Waffengewalt gegen Volksbewegungen; das Statute 7. 8 Georg IV. 30 ist eine spezielle Anwendung derselben gegen Arbeitertumulte. Das Statute 1 Vict. folgte dann dem Vorgange Frankreichs, und setzte eigene Strafen für den Tumult ein, damit die gerichtliche Polizei an der Seite der Sicherheitspolizei einführend; wozu noch 4. 5 Vict. 56 wesentliche Zusätze gab. Ebenso ward die Haftung der Gemeinden schon durch 7. 8 Georg IV. 31 ausgesprochen. (Vgl. Gneist, engl. Verfassung II. 36.) — Von weit größerer Klarheit und auch von viel größerem Einfluß auf das übrige Europa war die französische Gesetzgebung. Sie faßte zuerst die sicherheitspolizeiliche Anwendung der Waffengewalt bei Volksbewegungen als ein selbständiges Polizeirecht neben dem Strafrecht auf, und hat dasselbe auch vollständig ausgebildet. Der rechtliche Name dafür ist die Loi martiale, der polizeiliche Ausdruck für die gefährliche Volksbewegung ist Attroupement („rassemblement tumultueux formé sur la voie publique"). Die

erste Loi martiale ist vom 21. Okt. 1789; ein förmliches System stellte dann das Gesetz vom 3. Aug. 1791 auf, dessen Inhalt ziemlich unverändert auf das übrige Europa übergegangen ist. Darnach haben alle Behörden (nur mit Ausnahme der gardes champêtres et forestiers) das Recht, dieß Gesetz anzuwenden. Die Formel ist: „Obéissance à la loi; on va faire usage de la force, que les bons citoyens se retirent." Diese Aufforderung muß mehrmal wiederholt werden unter Trommelschlag. An diese Bestimmung für das Verfahren schloß sich dann der zweite Grundsatz der Haftung der Gemeinden (Gesetz vom 10 Vend. an IV). Diese rein polizeiliche Gesetzgebung wird nun später durch eine strafrechtliche vervollständigt; und zwar zuerst durch das Gesetz vom 10. April 1831, dann durch das neueste Gesetz vom 10. April 1851. Darnach ist das Attroupement selbst für ein Délit der Betheiligten erklärt, und zwar hat die Polizei dieselben nach der Verhaftung sofort vor das Gericht (tribunal de simple police) zu stellen; das letzte Gesetz hat namentlich das Strafsystem in der Weise geordnet, daß die Strafe bei der Verhaftung nach der ersten Aufforderung eine Ordnungsstrafe ist (Code Pénal I. IV.), nach der zweiten eine Gefängnißstrafe bis zu 3 Monaten; nach der dritten bis zu einem Jahre; daneben werden die „Chefs" besonders bestraft. Es ist das rationellste Verfahren, das es gibt, und werth, allgemein eingeführt zu werden. Vgl. Laferrière, Droit adm. I. Ch. 2. Block, Dict. v. Attroupement.

Was Deutschland betrifft, so hat zuerst Preußen den Versuch gemacht, sein Recht dem französischen nachzubilden. Die K. Kabinets-Ordre vom 3. Dec. 1798 ist eigentlich eine Umschreibung des Gesetzes von 1791; die Verordnung vom 17. August 1835 über die Anwendung der Waffengewalt hat das ausgeführt. Allein der wesentliche Unterschied vom französischen Recht besteht darin, daß die Aufforderung zum Auseinandergehen vom militärischen Befehlshaber und nicht von der Civilbehörde ausgeht, und daß demgemäß auch dem letzteren allein überlassen wird, über sein Einschreiten zu entscheiden. Das Strafgesetzbuch (§. 92) ging allerdings weiter, und fordert eine dreimalige Aufforderung, jedoch ohne bestimmte Form, und ohne bestimmte Competenz zur Erklärung über den Zeitpunkt der Anwendung der Waffengewalt zwischen Militär- und Civilbehörde, so daß hier viel Einzelnes zweifelhaft geblieben ist, obgleich es gerade auf das Einzelne ankommt. Mit Recht bemerkt daher Rönne (Staatsrecht II. §. 346), daß eine Revision der betreffenden Gesetze sehr angezeigt wäre, was um so richtiger ist, als die Bestimmungen über die Solidarität der Theilnehmer durch die Verordnung vom 17. August 1835 (§. 11), und die Haftung der Gemeinden im Gesetz vom 11. März 1850 (§. 6) ausgesprochen ist, das Ganze daher

sehr zerstreut und einheitslos erscheint. — In Oesterreich gibt es neben den oben angeführten gesetzlichen Bestimmungen über Waffengewalt kein besonderes Recht. Das ist gegenüber dem preußischen Recht ein wesentlicher Mangel. In den übrigen deutschen Staaten ist uns eine eigene Gesetzgebung nur für Bayern bekannt: Gesetz über die Haftung der Gemeinden vom 12. März 1850 und Gesetz über die Anwendung der Waffen vom 4. Mai 1851 (Pözl, Verwaltungsrecht §. 106 und 107); und für Sachsen Gesetz vom 10. Mai 1851 über das Verfahren bei Störungen der öffentlichen Ruhe und Sicherheit; Berufung der bewaffneten Macht §. 1—6, Anwendung der Waffen §. 7—12 und Erklärung des Belagerungszustandes. (Funke, sächsisches Polizeirecht, V. S. 124. 125.) — Das übrigens bestehende Recht wird demnach wohl auch jetzt das Verfahren ganz dem behördlichen Ermessen, oder aber dem des militärischen Befehlshabers überlassen, wie früher. (Vgl. Zöpfl, deutsches Staatsrecht, I. 155; sehr unbestimmt bei Mohl, Polizeiwissenschaft, III. 15. Weitere Literatur fehlt.)

4) Das Recht des Belagerungszustandes.

(Kriegszustand und bürgerlicher Belagerungszustand.)

Es ist kein Zweifel, daß derjenige Zustand, den wir den Belagerungszustand — in Oesterreich das Standrecht — nennen, die äußerste sicherheitspolizeiliche Maßregel ist, deren Verhängung in der Gewalt der Verwaltung liegt. Daß aber auch selbst für diesen Zustand ein objektiv gültiges Recht zur Anerkennung gelangt ist, muß als einer der wesentlichsten Fortschritte der staatsbürgerlichen Freiheit anerkannt werden. Es darf uns jedoch nicht wundern, daß dieß Verhältniß noch so gut wie gar keine eigene Bearbeitung gefunden hat, da es ohne eine selbständige Theorie der höhern Sicherheitspolizei kaum richtig behandelt werden kann. Es möge uns daher verstattet sein, hier die Elemente dieser Theorie der Vergleichung des geltenden Rechts voranzustellen.

Der Belagerungszustand entsteht, wenn die öffentliche Sicherheit durch eine allgemeine Gewalt auf allen Punkten zugleich, und nicht mehr auf einem einzelnen Punkte äußerlich bedroht ist. In einem solchen Zustande erscheint die Gefahr, welche eben zu jener Maßregel den Anlaß gibt, in einer zweifachen Gestalt, und das was wir den Belagerungszustand nennen, hat daher auch zwei Hauptformen, die wieder jede ihr besonderes Recht haben. Es ist dieß um so mehr festzuhalten, als nur noch das französische Recht diese Unterscheidung wenigstens zum Theil in sich aufgenommen hat, während das deutsche und die geringe darauf bezügliche Literatur denselben ganz übergeht.

I. Da wo die öffentliche Sicherheit durch einen feindlichen Angriff in Waffen bedroht wird, entsteht das, was wir den militärischen Belagerungszustand — wir werden nach französischem Vorbild sagen Kriegszustand — nennen. Der Kriegszustand beruht darauf, daß die erste Bedingung der Vertheidigung gegen den feindlichen Angriff die Unterordnung des Bürgerthums unter die militärischen Forderungen ist. Der Kriegszustand muß daher diejenigen Beschränkungen der staatsbürgerlichen Freiheit setzen, welche als Bedingung der militärischen Vertheidigung erscheinen. Diese Beschränkungen bestehen darin, daß das Recht zu bürgerlichen Verfügungen auf die militärischen Organe übergeht; zweitens darin, daß für diese Verfügungen ein militärischer, und nicht mehr ein bürgerlicher Gehorsam gefordert wird. Die erste Folge davon ist, daß die noch vorhandenen Polizeiorgane ihrerseits das Recht auf Erlaß von einseitigen Verfügungen verlieren, und dieß ausschließlich an die militärischen Stellen übergeht. Die zweite ist die, daß die Polizeiorgane den militärischen unbedingt untergeordnet werden, und ihnen in ihren Vollziehungen Gehorsam zu leisten haben. Dieß Recht der militärischen Stellen auf Verfügungen und militärischen Gehorsam hat demgemäß nur Eine Gränze. Das Militär darf nicht mehr verlangen, als eben für die Vertheidigung nothwendig ist; alle Rechtsverhältnisse, welche mit der Vertheidigung gegen den äußern Feind in keiner Verbindung stehen, werden von dem Kriegszustand gar nicht berührt. Das Recht des Kriegszustandes erscheint daher auch in Beziehung auf das Eigenthum als Nothrecht, indem jeder sein Gut zur Vertheidigung hergeben muß, natürlich gegen die entsprechende Entschädigungsansprüche. — Das Verfahren im Kriegszustand beruht darauf, daß mit der Pflicht zum militärischen Gehorsam auch die Gerichtsbarkeit über die Befolgung und Nichtbefolgung der militärischen Verfügungen (in welche nach dem Obigen alle polizeilichen aufgehen) an die militärischen Gerichte übergeht; dagegen bleiben alle anderen Organe der Verwaltung in ihrer systematischen Funktion. Es muß dabei angenommen werden, daß die militärischen Stellen das Recht haben, diese Funktion als solche (z. B. Unterricht, Gesundheitspolizei, bürgerliche Rechtspflege ꝛc.) so weit zu suspendiren, als dieß für militärische Zwecke nothwendig erscheint; jedoch darf dadurch kein erworbenes Privatrecht verletzt werden, und darf diese Suspension auch nicht länger dauern und nicht weiter gehen, als der militärische Zweck dieß nothwendig macht. In keinem Falle jedoch erscheint gegen solche Maßregeln ein Klagrecht berechtigt, und eine Beschwerde kann nur bei der höheren militärischen Stelle angebracht werden. Dagegen steht das Recht der Entschädigung für jede Leistung natürlich jedem Einzelnen zu; daß

von einem Suspensiveffekt jedoch weder hier noch bei der Beschwerde die Rede sein kann, versteht sich von selbst.

Die gänzliche Unterordnung des öffentlichen Rechts der Staatsbürger unter das Militär, die auf diese Weise durch das leitende Princip des militärischen Gehorsams gegen jede militärische Verfügung gesetzt wird, muß nun zur möglichst genauen Bestimmung der Fälle auffordern, die bei dem Kriegszustand zur Beachtung kommen. Diese sind folgende:

Erstlich kann der Kriegszustand nur örtlich ausgesprochen werden, und zwar nur im Falle eines wirklich vorhandenen oder bevorstehenden Angriffes auf einen bestimmten Ort. Er tritt daher nur in den Fällen ein, wo es sich um einen Kampf mit einer vorhandenen bewaffneten Macht, sei es einer äußern, sei es einer innern, handelt, und nicht bei einer bloßen Störung der öffentlichen Ordnung durch die Verbrechen Einzelner.

Zweitens muß aber, wo eine solche feindliche bewaffnete Macht wirklich da und in der Lage ist, einen Angriff zu versuchen, der militärische Befehlshaber auch das Recht haben, den Kriegszustand einseitig auszusprechen. Eine solche Erklärung in Kriegszustand gilt dann nicht weiter, als die unter dem betreffenden Befehlshaber stehenden Truppen vertheilt sind. Sowie diese Truppen den einzelnen Ort verlassen, hört der Kriegszustand von selbst auf, und die Sicherheitspolizei tritt in ihre frühere Funktion und Berechtigung zurück.

Drittens dauern diese Funktionen und Berechtigungen auch während des Kriegsstandes in so weit fort, als sie nicht speziell den militärischen Organen übertragen worden sind. Die sicherheitspolizeilichen Organe haben jedoch in solchem Falle nicht ohne ausdrücklichen militärischen Befehl das Recht auf militärischen, sondern nur auf bürgerlichen Gehorsam. Nur muß angenommen werden, daß das polizeiliche Verfügungsrecht unbedingt an die militärische Behörde übergeht, so weit es sich um neue Verfügungen handelt. Das Recht der bestehenden polizeilichen Anordnungen wird nicht geändert, wenn eine solche Aenderung nicht ausdrücklich ausgesprochen ist.

II. Ein ganz anderer Fall ist nun derjenige, den wir als den bürgerlichen Belagerungszustand — hier würden wir sagen das Standrecht — bezeichnen. Der bürgerliche Belagerungszustand beruht darauf, daß die öffentliche Sicherheit nicht mehr durch eine selbständig auftretende bewaffnete Macht, sondern durch die Menge und häufige Wiederholung von Verbrechen Einzelner bedroht wird. Ein solcher Zustand ist der Beweis, daß das ethische Element des Rechtsbewußtseins nicht mehr stark genug ist, die Menge von der Begehung

solcher Verbrechen abzuhalten, und daß daher die Furcht vor unmittelbarer Strafe als äußerstes Mittel zur Verhinderung derselben gebraucht werden muß, während der Kriegszustand es mit Verbrechen überhaupt nicht zu thun hat. Daraus geht nun auch das Recht des Standrechts (bürgerlichen Belagerungszustandes) in seiner specifischen Unterscheidung von dem des Kriegszustandes fast von selbst hervor. Das Princip dieses Rechts muß es darnach sein, diejenigen Maßregeln zu ergreifen, welche zum Zweck der Abschreckung eben die unmittelbare Bestrafung der, die gesammte Rechtsordnung gefährdenden Verbrechen möglich machen. Das Mittel dafür ist die Aufhebung des bürgerlichen Rechts für das Verfahren der gerichtlichen Polizei und der Strafgerichte. Das System desselben enthält folgende wesentliche Punkte.

Zuerst muß die Erklärung des Standrechts von derjenigen Behörde ausgehen, welche für die öffentliche Sicherheit die Verantwortlichkeit hat, also nicht wie beim Kriegszustand von der militärischen, sondern von der (politischen) Verwaltungsbehörde. Die Beziehung desselben auf Verbrechen und Rechtspflege fordert dabei, daß eine Uebereinstimmung der letzteren mit den höheren Behörden der Rechtspflege voraufgehe; indeß muß der Verwaltungsbehörde als Vertreterin der Sicherheit das Recht zustehen, einseitig das Standrecht zu erklären, dann aber sofort bei Nichtübereinstimmung mit dem Gerichte die definitive Entscheidung des Verwaltungsministeriums darüber einzuholen.

Zweitens muß die Erklärung formell und öffentlich geschehen, in der Weise, daß sie zu jedermanns Kunde gelangen kann (Trommelschlag, Markt 2c.).

Drittens hat dieselbe ihrem Inhalt nach sich 1) nur auf diejenigen bestimmten Verbrechen zu beziehen, welche eben durch ihre häufige Wiederholung den Grund zur Erklärung selbst abgegeben haben. Die Standrechtserklärung soll daher in Beziehung auf diese Verbrechen stets so bestimmt lauten als möglich. Sie wird consequent sich auf solche Verbrechen beschränken, welche die öffentliche Ruhe und Ordnung direkt oder indirekt stören, und nicht mit solchen zu thun haben, die nicht in das öffentliche Leben eingreifen. 2) Hat die Erklärung des Belagerungszustandes ein neues System der Strafe aufzustellen, welches naturgemäß in härteren, als den regelmäßigen Strafen besteht. Der Grund der größeren Härte liegt darin, daß das Verbrechen selbst durch die, in einem solchen aufgeregten Zustande liegende Gefährdung der öffentlichen Ordnung ein doppeltes wird, indem zu dem Verbrechen gegen das höhere oder niedere Individuum (Majestätsverbrechen, Mord, Brand 2c.) stets ein Verbrechen gegen die Rechtsordnung als solche hinzukommt. Die Anwendung der Todesstrafe scheint jedoch nicht

nothwendig, als da, wo sie überhaupt im Strafgesetze schon ausgesprochen ist. 3) Kann diese Erklärung Thätigkeiten und Aeußerungen, welche an sich nur eine Gefährdung der öffentlichen Rechtsordnung enthalten, zu selbständigen Verbrechen machen. Dahin gehören namentlich Ausstreuung falscher Gerüchte, Aufreizungen und aufregende Reden u. s. w. Es liegt dabei der richtige Gedanke zum Grunde, daß die Verhältnisse aus dem, was an sich nicht einmal ein entfernter Versuch ist, eine wirkliche Verletzung der öffentlichen Sicherheit machen. Die Veröffentlichung des Standrechts setzt jeden Einzelnen in die Lage, zu wissen, daß dieser Fall eingetreten ist. Das Halten von aufregenden Reden u. s. w. wird daher vermöge dieses Bewußtseins zu einem Versuch, der durch die Verhältnisse als ein nächster Versuch erscheint, und daher naturgemäß als Verbrechen strafbar ist. Es folgt daraus, daß die Erklärung des Standrechts zugleich die Strafe dafür bestimmen muß, da ohne Standrecht solche Aeußerungen straflos sind. 4) Daß die Presse damit gleichfalls unter dasselbe Recht gestellt wird, versteht sich von selbst.

Es ist klar, daß in solchem Zustande das Verfahren von doppelter Wichtigkeit wird.

Das ganze Wesen des Standrechts fordert nämlich allerdings, daß das Verfahren der Gefahr angemessen sei, welche in dem Verbrechen liegt, und daß es daher ein kurzes und inappellables sei. Allein für dasselbe sind dennoch im Interesse der staatsbürgerlichen Freiheit drei Grundsätze leitend.

Erstlich soll das ganze Verfahren sich nur auf die standrechtlichen Verbrechen beziehen.

Zweitens soll das Gericht ein besonders dazu bestimmtes sein. Die Natur der öffentlichen Gefahr macht dabei ein militärisches Gericht durchaus nicht nothwendig, läßt aber auch die Wirksamkeit der Schwurgerichte nicht zu. Die für die Standgerichte geltenden Grundsätze müßten sich auf zwei Hauptpunkte beschränken: erstlich muß die militärische Gerichtsbarkeit für alle diejenigen Fälle eintreten, wo die Einzelnen mit den Waffen in der Hand im offenen Widerstande gegen die Verwaltung ergriffen werden; zweitens bleiben die früheren Gerichte, also auch die Schwurgerichte für alle diejenigen Verbrechen, für welche das Standrecht nicht verkündet ist.

Drittens bleibt das gesammte Recht der Einzelpolizei vollkommen bestehen; nur ist die Polizei mit der Einführung des Standrechts eine standgerichtliche. Dieß nun heißt, daß Verhaftung, Haussuchung, Beschlagnahme und Waffenrecht im Namen des Standgerichts ausgeübt werden. Die rechtliche Formel daher ist die, daß die Polizei für ihre Funktionen nicht mehr eines gerichtlichen Befehles bedarf; daß

also die Verhaftung ohne gerichtlichen Befehl auch bei nicht handhafter That, daß die Haussuchung ohne denselben auch bei nicht vorliegender elementarer Gefahr, und daß die Beschlagnahme auch ohne gerichtlichen Befehl und ohne Zuziehung der Gemeindeorgane stattfinden kann. Der Waffenbesitz als solcher kann zu einem Verbrechen gemacht und polizeilich verfolgt werden. Dieß ist der Unterschied zwischen der standrechtlichen und Verwaltungspolizei; derselbe ist kaum klar zu erkennen, ohne daß man das System der Einzelpolizei in seinen beiden Elementen, dem gerichtlichen und dem sicherheitspolizeilichen, vor Augen hat. Wir kommen sogleich auf das Letztere, und bemerken nur, daß wie die Theorie so auch die Gesetzgebungen hier nicht vollständig klar sind. Es muß daher das Recht der Standrechtserklärung eben so gut, als das der Erklärung des Kriegszustandes noch eine Erläuterung in Beziehung auf die Verfassungen empfangen.

III. Das Verhältniß der Verfassungsurkunden zu jenen beiden sicherheitspolizeilichen Maßregeln kann zunächst nur historisch erklärt werden.

Die Verfassungsurkunden bezeichnen nämlich-historisch das Heraustreten der staatsbürgerlichen Gesellschaft aus der polizeilichen Verwaltung. Es war daher eine ihrer Hauptaufgaben, das individuelle staatsbürgerliche Recht vor der Polizei mit ihrer naturgemäß unbestimmten Berechtigung zu schützen. Dadurch geschah es, daß die großen Principien der Einzelpolizei nicht bloß in die Verfassungen aufgenommen wurden, wohin sie gar nicht gehören, sondern auch eine wesentliche Stelle in derselben einnehmen. (S. den folgenden Abschnitt.) Die nothwendige Consequenz davon war die, daß die im reinen Begriff der höheren Sicherheitspolizei liegende Befugniß zur Erklärung des Belagerungszustandes und seines Rechts als eine theilweise Aufhebung der Verfassung angesehen wurde, und daher natürlich unter alle die Fragen und Bestimmungen fällt, welche sich an die Aenderungen der Verfassung anknüpfen. Die geschichtlich wohlbegründete Abneigung gegen die reine Polizeiverwaltung übertrug sich daher auf jenes Recht der Erklärung des Belagerungszustandes, denn das richtige Gefühl sagte den Völkern, daß im Grunde der Belagerungszustand gar nichts anderes ist, als die Herstellung des Verwaltungs- und Sicherheitspolizeirechts des vorigen Jahrhunderts innerhalb der verfassungsmäßigen Verwaltung des unsrigen. Daher denn das Suchen nach einer Begränzung des Rechts der Erklärung dieses Zustandes, und zweitens die Entstehung der Frage, ob die verfassungsmäßigen Funktionen des Volkes durch die Erklärung des Belagerungszustandes aufgehoben werden.

Was nun den ersten Punkt betrifft, so gibt es dafür drei Systeme.

Entweder kann der Belagerungszustand nur durch den Beschluß
Reichsvertretung eingeführt werden, wie in England, oder er
durch Verordnung des Ministeriums, aber gegen dessen Verantwor
keit gegenüber der Volksvertretung erklärt werden, wie in Preußen,
endlich erklären ihn einfach die höheren und höchsten Verwaltungsbeh
als sicherheitspolizeiliche Maßregel, wie in Frankreich und Oester
Von diesen Systemen ist ohne Zweifel das zweite das beste.

In Betreff des zweiten Punktes muß man einfach sagen, daß
Vornahme der verfassungsmäßigen Funktionen durch den Belagerun
zustand als solchem nicht unterbrochen werden dürfe, sondern daß
solche Unterbrechung, wie namentlich die Sistirung von Wahlen,
auf Grundlage örtlicher Unruhen, und zwar alsdann gegen Mittheilun
an die verfassungsmäßigen Vertretungskörper und unter Verantwor
lichkeit der Verwaltungsbehörde eintreten kann.

Gesetzgebung und Literatur. Wohl schweigt. Fast die ein
Arbeit ist Mittermaier, Gesetz über die persönliche Freiheit (Ar
chiv des Criminalrechtes 1849). — In England erscheint der Bela
rungszustand als Aufhebung der Habeas-Corpus-Akte, kann nur dur
Parlamentsbeschluß eingeführt werden, enthält nie das Eintreten de
Militärgerichte, sondern wesentlich nur das Recht auf Verhaftung un
die Aufhebung der Freilassung gegen Caution. Mittermaier eben
S. 20. (S. das Folgende.) — In Frankreich ist die verfassungsmäßi
Möglichkeit des bürgerlichen Belagerungszustandes zuerst durch das Ges
vom 10 Frimaire, an VII eingeführt und dann die Grundzüge des Rech
desselben in der Constitution von 1799 (an VIII) Art. 91 aufgestellt, die
wir anführen, weil sie nicht eben das sicherheitspolizeiliche, wohl aber das
rechtliche Verhältniß des Belagerungszustandes zur Verfassung so formu
liren, daß die deutschen Gesetze derselben fast ausschließlich gefolgt sind.
Es heißt: „Dans le cas de révolte à main armée, ou de troubles qui
menacent la sûreté de l'État, *la loi* peut suspendre *dans les lieux*
ou pour *le temps qu'elle* détermine, l'empire de la constitution.
Cette suspension peut être provisoirement declarée dans les mêmes
cas, par un *arrêté du gouvernement*, le corps législatif étant en
vacances, pourvu que ce corps soit convoqué au plus court terme
par un article *du même arrêté*." Nur übersah man, daß dieser
Artikel alle verfassungsmäßigen Funktionen aufhebt, und daher die
sofortige Berufung des gesetzgebenden Körpers forbert. Erst unter Na
poleon I. wird dann der état de guerre von dem état de siège ge
schieden, jeder mit eigenem Recht; die polizeiliche und gerichtliche

Organisirung des bürgerlichen Belagerungszustandes datirt erst von dem Decret vom 24. December 1811, mit Einführung der militärischen Gerichtsbarkeit (Arrêté vom 30. Juni 1832). Streit durch Constitution vom 24. Juni 1848, Art. 106, namentlich wer den Belagerungszustand erklären darf. Constitution von 1852, Art. 12: Recht des Kaisers; Gesetz vom 9. August 1849: Nur die juridiction *criminelle* geht über an die militärische Gerichtsbarkeit. Laferrière Dr. adm. I. art. II. Mittermaier a. a. O. S. 34 ff. — Oesterreich: Die Erklärung steht dem Landeschef zu; das Standrecht wird verkündet. Bildung des Standgerichts durch den Vorsteher des Gerichtshofes; das Ganze ist wesentlich Gegenstand der Strafproceßordnung (§. 396 u. ff.) Diese §§. haben es nur mit dem bürgerlichen Belagerungszustand zu thun, für den sie den Namen des „Standrechts" festhalten; Bestimmungen über den Kriegszustand fehlen. Militärische Bestimmungen sind von 1803; modificirt durch Hofdecret vom 10. Februar 1816. Kundmachung vom 24. November 1849 und 22. Februar 1848. (Stubenrauch, Verwaltungsgesetzkunde I. §. 209. Mittermaier a. a. O. S. 42.) — Preußen: Recht der Verfassungsurkunde von 1848, §. 109. (Mittermaier a. a. O. S. 43.) Diese allgemeine Bestimmung wird erst ausgeführt durch die Verfassungsurkunde von 1850. Die Grundlage des preußischen Rechts ist die strenge Unterscheidung zwischen dem Kriegszustand und dem bürgerlichen Belagerungsrecht, indem nach dem oben bezeichneten französischen Vorgange der erste sich auf einen feindlichen Angriff, speziell auf Festungen bezieht, und daher auch vom Festungscommandanten ausgesprochen werden kann, während den bürgerlichen Belagerungszustand nur das Staatsministerium erklären darf. Art. 111 der Verfassungsurkunde von 1850 stellte nämlich den Grundsatz fest, daß die Regierung das Recht habe, bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit gewisse verfassungsmäßige Rechte zu beschränken, und versprach ein eigenes Gesetz. Dieses erschien: Gesetz vom 4. Juni 1851 über den Belagerungszustand, das ausführlichste unter allen existirenden Gesetzen, hart, aber klar. Erklärung des, vom militärischen (§. 1) geschiedenen bürgerlichen Belagerungszustandes durch das Staatsministerium; öffentliche Bekanntmachung; Uebergang der gesammten vollziehenden Gewalt an die militärische; dagegen ist die spezielle Suspension der einzelnen bürgerlichen verfassungsmäßigen Rechte nothwendig. Dabei Verpflichtung zur Anzeige an die Volksvertretung. Rönne, Staatsrecht I. 47, §. 101. Bayern: Ohne eigenes Gesetz; das Recht des Aufruhrs ist hier wie in Oesterreich Theil des Strafgesetzbuches (1813, Art. 441). (Pözl, Verfassungsrecht §. 161.) — In den übrigen deutschen Staaten nach Vorgang der Reichsverfassung vom

28. März 1849 (Art. IV.) meist allgemeine Anerkennung des Rechts der Regierung auf Erklärung des Standrechts, jedoch ohne bestimmte Gesetzgebung. Oldenburg: Verfassungsurkunde von 1852, Art. 54. Waldeck: §. 96. Reuß: Gesetz vom 20. Juni 1856, Art. 38. Luxemburg: Verfassungsurkunde von 1856, Art. 113. Dagegen in Baden eine ganze Gesetzgebung: Gesetz vom 7. Juni 1848; strenges Gesetz vom 23. Oktober 1848; endlich besser organisirt durch Gesetz vom 29. Januar 1851 über Kriegszustand und ein zweites eodem über Belagerungszustand. In Württemberg bezieht sich das „Standrecht" nur auf das Militär; für den Belagerungszustand keine Gesetzgebung. (Mohl, Württemb. Verwaltungsrecht §. 236.) Königreich Sachsen: Minist.-Gesetz v. 10. Mai 1851 enthält im §. 13 ff. die Bestimmungen über die Erklärung des ganzen Landes oder einzelner Orte in Belagerungsstand. (Funke, Polizeirecht V. S. 124. 125. In den übrigen Staaten fehlt die Gesetzgebung. Mittermaier a. a. O. 41 ff. Zöpfl, deutsches Staatsrecht I. 414.) In Holland ist man sich nach de Bosch-Kemper §. 343 (Maatregelen by oproer, in-staat-van-beleg-stelling) nicht einig darüber geworden, ob das französische Recht (s. oben), das seiner Zeit auch in Holland eingeführt ward, daselbst noch gilt oder nicht, obwohl man zugibt, daß bei Aufruhr „die Gemeinde in eine außerordentliche Stellung zur Regierung kommen kann, welche ungewöhnliche Maßregeln nöthig macht." (S. Literatur darüber a. a. O.) — Das belgische Recht scheint ganz das französische beibehalten zu haben. (De Fooz, Droit adm. c. T. 1. Chap. II.)

Zweite Abtheilung.

Einzelpolizei.

I. Begriff und Recht der gerichtlichen und der eigentlichen Einzelpolizei.

Bei der großen Wichtigkeit des Gebietes der Einzelpolizei und ihrem innigen Zusammenhange mit dem bisher dargestellten Systeme des Polizeirechtes wird es uns verstattet sein, diesen Gegenstand auf seine allgemeinen Grundlagen zurück zu führen, bevor wir auf die einzelnen Punkte eingehen, namentlich da man gerade hier ohne die strenge Scheidung von gerichtlicher und Verwaltungspolizei nicht zu einem klaren Rechtssysteme gelangen kann.

Diese allgemeinen Grundlagen dürften nun folgende sein:

Die Einzelpolizei enthält ihrem formalen Begriffe nach diejenigen

Beschränkungen der individuellen Freiheit durch die Organe der Sicherheitspolizei, welche durch die Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Rechtsordnung durch den Einzelnen gefordert werden.

Diese Bedrohung oder Gefährdung ist es nun, welche durch ihre zwei Grundformen die zwei Grundformen der polizeilichen Thätigkeit und damit die zwei Rechtssysteme der Einzelpolizei hervorruft.

Jene Gefährdung kann nämlich einerseits in der durch die Thätigkeit der Betreffenden erzeugten Straflosigkeit einer bereits geschehenen Rechtsverletzung liegen, oder sie kann in der Gefahr bestehen, daß eine solche Verletzung des öffentlichen oder Privatrechts durch bestimmte Handlungen des Einzelnen demnächst entstehe. Beide Fälle der Gefahr, obwohl ganz ungleichartiger Natur, hat die Polzei abzuwenden. In beiden Fällen kann sie in die Lage kommen, um der öffentlichen Sicherheit willen in die Rechtssphäre des einzelnen Individuums eingreifen zu müssen. In beiden Fällen muß die Aktion, welche ihr nothwendig erscheint, bis zu einem gewissen Grade ihrem einseitigen Ermessen aus den bereits im allgemeinen Theile aufgestellten Gründen überlassen werden. Aber da in beiden Fällen die Unverletzlichkeit des Einzelnen zugleich erhalten und vor Irrthum und Willkür der Polizei geschützt werden soll, so muß jene Gränze für das Ermessen der Polizei rechtlich festgestellt werden. Und diejenigen rechtlichen Bestimmungen nun, durch welche dieß geschieht, bilden das Recht der Einzelpolizei.

Dem Obigen gemäß zerfällt dieß Recht der Einzelpolizei daher in zwei große Abtheilungen. Die Polizei kann nämlich zuerst bei jenen Eingriffen in die persönliche Freiheit als das vollziehende Organ der Rechtspflege oder des Gerichts auftreten, und dann ist sie gerichtliche Polizei. Oder sie kann als Organ der öffentlichen Rechtssicherheit die Sicherung der letzteren durch solche Eingriffe herstellen, und dann ist sie Sicherheitspolizei. Das Recht beider Arten der Funktionen ist schon früher bezeichnet. Das Recht der gerichtlichen Polizei besteht darin, daß die Einzelpolizei hier keine andere Verpflichtung hat, als die der Ausführung eines Befehles, und daher auch keine Haftung übernimmt. Das Recht der Verantwortlichkeit für das, den Befehl gebende Gericht ist von dem Strafproceß vorgeschrieben, oder in den Instruktionen der Staatsanwaltschaft enthalten, und die Haftung der Polizei besteht daher eben nur in der richtigen Ausführung des Befehles. Die Formen dieser Ausführung und die Gränze, bis zu welcher diese Ausführung in den Eingriffen in die persönliche Freiheit gehen kann, sind in den gesetzlichen Vorschriften über das gerichtliche Verfahren bestimmt, wie bei Verhaftung, Haussuchung u. s. w. Alle diese Vorschriften bilden kein Polizeirecht, ganz gleichgültig, ob sie von der Polizei oder von einem

anderen Organe, oder selbst von einzelnen Staatsbürgern (wie bei Ergreifung auf handhafter That) ausgeführt werden, sondern einen integrirenden Theil des Strafverfahrens. Sie gehören daher auch gar nicht in das Verwaltungsrecht, sondern in die Lehre von der Rechtspflege. Nur auf Einem Punkte erscheint das Polizeirecht auch in diesem Gebiete. Dieß ist da, wo der Einzelne der gerichtlichen Aktion des Polizeiorgans Widerstand entgegensetzt. Dasjenige Polizeirecht jedoch, welches das Recht der Polizei gegenüber dem Widerstande des Einzelnen bestimmt, ist ein Theil des Rechts der vollziehenden Gewalt, und erscheint in der Verwaltungslehre in demjenigen, was wir das allgemeine Polizeirecht genannt haben. Auch dieß fällt daher nicht unter die Einzelpolizei. Man muß daher zuerst davon ausgehen, daß die gesammte Funktion der *gerichtlichen* Polizei, welche eben in der Ausführung irgend eines gerichtlichen Befehles gegen den Einzelnen geschieht, überhaupt keinen Theil des Sicherheitspolizeirechts gegen den Einzelnen bildet.

Das Recht der eigentlichen *Polizei* gegen den Einzelnen beginnt daher erst da, wo entweder in Beziehung auf ein schon begangenes Verbrechen oder bei einer vorhandenen öffentlichen Gefährdung die Polizei im Namen der öffentlichen Sicherheit das Recht des Einzelnen nach ihrem *eigenen Ermessen* beschränkt. Das Kriterium dieses Rechts gegenüber dem der gerichtlichen Polizei besteht nun, wie erwähnt, darin, daß das Interesse der öffentlichen Sicherheit ein solches selbständiges Einschreiten der Sicherheitspolizei *ohne* gerichtlichen Befehl niemals ganz ausschließen kann; daß aber dieses Einschreiten gesetzliche Gränzen hat, und daß in jedem solchen Falle die Polizei für die Innehaltung dieser Gränzen *selbständig haftet* und das Polizeiorgan dafür *persönlich verantwortlich* wird.

Offenbar nun hat diese Haftung der Sicherheitspolizei für ihre eigne selbständige Aktion einen ganz anderen Charakter als die des Gerichts. Denn das letztere kann sich zwar irren, aber es kann kein Unrecht thun in seinen Entscheidungen. Die Sicherung der persönlichen Freiheit besteht hier daher in der Appellation. Die Polizei aber kann positiv das Gesetz überschreiten. Es kann daher, da der Einzelne derselben gehorchen muß, die Rechtssphäre des letzteren nur durch die gesetzlich anerkannte persönliche Haftung des Polizeiorgans wirklich geschützt werden. Eine solche ist nun aber nur denkbar, indem dem Einzelnen ein förmliches *Klagrecht* gegen die Organe der Sicherheitspolizei und ihre Eingriffe in die Freiheit eingeräumt wird, da eine bloße Beschwerde zwar die Verkehrtheit der Aktion der Polizei als öffentliches Organ etwa im Disciplinarwege bestraft, aber für die Verletzung der Einzelfreiheit keinen Entgelt gibt. Man muß daher sagen, daß das entscheidende

Kriterium dafür, ob jener so tief greifende Unterschied zwischen der gerichtlichen und der Sicherheitspolizei und ihrem Rechte wirklich anerkannt ist oder bloß im Gefühle besteht, in allen Rechtssystemen darin liegt, ob dem Einzelnen bei Ueberschreitungen der Sicherheitspolizei ein eigenes Klagrecht gegen das einzelne Polizeiorgan eingeräumt und organisirt ist, oder nicht. Denn es ist klar, daß ohne ein solches Klagrecht zwar eben so genaue Vorschriften über das Verhalten der Sicherheitspolizei als solche gegeben sein können, wie sie in den Strafproceßordnungen für das Verfahren derselben als gerichtlicher Polizei wirklich meistens gegeben sind, daß aber gegen die Uebertretungen solcher Vorschriften kein eigentlicher Rechtsschutz besteht, indem selbst bei vorkommender Beschwerde die Polizei hier Richterin über das Verhalten ihrer Organe gegenüber dem gesetzlichen Polizeiverfahren gegen Einzelne bleibt, was mit dem Wesen der Rechtspflege in Widerspruch steht. Alle allgemeine Beurtheilung des Einzelpolizeirechts muß daher von dieser bestimmten Frage ausgehen.

Um nun das zu können, muß natürlich erst die Vorfrage betrachtet werden, ob überhaupt für das Verfahren der Sicherheitspolizei als solcher, abgesehen von ihrer Funktion als vollziehendes Organ der Rechtspflege, überhaupt Gesetze bestehen. Und diese Frage kann nun nicht füglich ohne einen Blick auf die historische Entwicklung gelöst werden.

Dieselbe beruht nämlich, wie es aus den früheren Darstellungen hervorgeht, auf dem Proceß, durch welchen überhaupt die Funktion der Sicherheitspolizei von der der Gerichte getrennt wurde, eine Trennung, welche im Gebiete der Competenz den Uebergang von der ständischen Gesellschaft und ihrer Rechtsordnung zu der staatsbügerlichen bezeichnet. Diese Trennung der Polizei vom Gericht, oder der Administration von der Justiz, erscheint nämlich zuerst als eine negative Scheidung ihrer beiderseitigen Funktionen; dieser aber lag die sehr bestimmte Anschauung zum Grunde, daß nur das Gericht durch seine Funktion den Staatsbürgern Schutz ihres Rechts gewähre. Von dieser Anschauung aus kam man zu der ersten sehr wichtigen uud richtigen Consequenz, daß die wichtigste Aufgabe des öffentlichen Rechts zum Schutze der persönlichen Freiheit darin bestehen müsse, die Funktion der Sicherheitspolizei in Beziehung auf den Einzelnen so zu ordnen, daß dieselben so schnell und sicher als möglich in eine Funktion der Gerichte übergehe. Dieß bildete sich, wie es in der Natur der Sache lag, zuerst aus bei der Verhaftung, und ward dann bald auf die anderen Theile der Einzelpolizei ausgedehnt. Die leitenden Grundsätze dafür wurden aus dem englischen Recht genommen. Dieselben bestehen darin, daß niemand

seinem ordentlichen Richter entzogen werden, also durch keine Polizei verurtheilt werden kann, daß keine andere, als eine gesetzlich gültige Strafe ausgesprochen werden darf, und daß die Sicherheitspolizei die Verpflichtung habe, den von ihr Ergriffenen in einer möglichst kurzen Frist vor den Richter zu stellen, der dann über die Fortdauer der Verhaftung u. s. w. entscheidet. Eben so ward das Hausrecht dahin bestimmt, daß der Polizei das Recht genommen wurde, als reine Sicherheitspolizei, also ohne gerichtlichen Befehl, das Haus zu betreten. Diese Grundsätze treten auf dem Continent bekanntlich zuerst in der Déclaration des droits de l'homme et du citoyen vom 26. August 1789 auf, aber freilich noch in ganz abstrakter Form (art. 7: Un homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi). Die folgenden Verfassungen behalten diesen allgemeinen Satz bei, ohne zum Hausrecht und zur Beschlagnahme überzugehen; die Charte vom 4. Juni 1814 und die von 1830 führen ihn wörtlich fort, und das Recht der drei andern sicherheitspolizeilichen Funktionen wird durch eigne Gesetze bestimmt. Allein der Grundgedanke, daß jenes Recht der persönlichen Freiheit eine der großen und unabweisbaren Grundlagen der staatsbürgerlichen Ordnung sei, erhält sich von da an dauernd im Bewußtsein der Völker, und den Ausdruck dieses Bewußtseins bildet dann die Aufnahme jenes abstrakten Princips fast in alle continentalen Verfassungen dieses Jahrhunderts. Dasselbe steht so fest, daß auch die neuesten Verfassungen, nicht nur Deutschlands, sondern auch die außerdeutschen, jenen Satz fast mit gleichen Worten wiederholen, wie das dänische Grundgesetz vom 3. Juni 1849 (VIII. §. 45 ff.), bis herab zum Grundgesetz von Serbien vom Jahre 1863 und Rumänien von 1866. Auf dieser Grundlage ließ sich dann allerdings leicht weiter bauen, und ein ausgebildetes System des Rechts der gerichtlichen Einzelpolizei errichten. Das ist nun zum Theil in einzelnen speziell dafür bestimmten Gesetzen geschehen; die Hauptbestimmungen jedoch bilden den Inhalt eines Theils der Strafproceßordnungen unseres Jahrhunderts. Auch hier geht die französische Strafproceßordnung des Code d'Instr. crim. voran; ihr folgen dann langsam die der deutschen Staaten, welche jenes gerichtliche Polizeirecht sehr genau und gut ausgebildet haben. Und bei diesem System ist man nun in Betreff des gesetzlichen Polizeirechts formell stehen geblieben.

In der That aber war dabei ein sehr wesentliches Moment nicht klar gestellt, und das ist es, worauf es gerade für das Verwaltungsrecht ankommt. Unzweifelhaft nämlich gibt es eine Reihe von Fällen, in denen zwar wirklich geschehene Verbrechen vorliegen, in denen aber aus irgend einem Grunde ein gerichtlicher Auftrag an die Polizei nicht

gegeben ist, und in welchem das Einholen eines solchen auch nicht möglich ist. Es ist klar, daß in diesen Fällen die Polizei nach eigenem Ermessen vorgehen muß, und daß das Recht dieser eigentlichen, oder sicherheitspolizeilichen Funktion in den Strafproceß- und gerichtlichen Polizeiordnungen nicht gegeben ist. Dennoch war ein solches Recht eben so nothwendig, als das gerichtliche Polizeirecht. Und hier müssen wir nun sagen, daß die Gesetzgebungen Europa's nicht vollständig, und da, wo sie es sind, nicht immer klar sind, da sie fast durchstehend den Anforderungen dieses Rechts durch die bereits angeführten Bestimmungen zu genügen glaubten, nach denen die Polizei namentlich in Verhaftungsfällen die Verhafteten an das gerichtliche Verfahren zu überliefern habe. Zugleich rief die zum Theil sehr genaue Ausführung der gerichtlichen Polizei einerseits, und der Mangel einer selbständigen wissenschaftlichen Bearbeitung des Polizeirechts anderseits eine sehr einseitige strafproceßliche Auffassung des ganzen Verhältnisses bei den Criminalisten hervor, und wir sind daher auch auf dem Gebiete der Einzelpolizei nicht zu einem rechtlichen theoretischen Systeme gekommen, das allerdings in der criminalistischen Jurisprudenz keine Stelle hatte, da diese immer erst bei dem gerichtlichen Befehle und seinen Folgen anfängt.

Daß nun eine solche selbständige Behandlung des Einzelpolizeirechts nothwendig ist, wird wohl niemand bezweifeln; eben so wenig, daß sie einen unabweisbaren Theil des Verwaltungsrecht im Allgemeinen, des Sicherheitspolizeirechts im Besondern bildet. Wir wollen daher versuchen, die Elemente derselben hier darzulegen, indem wir die vielfach gegebenen, aber zerstreuten Bestimmungen und Ansichten auf ein bestimmtes System zurückführen. Es darf demnach als Resultat des Bisherigen der Satz festgehalten werden, daß das Recht der Einzelpolizei das Recht derjenigen polizeilichen Eingriffe in die persönliche Freiheit des Einzelnen ist, welche für die Verfolgung von Verbrechen oder für die Erhaltung der öffentlichen Sicherheit von der Polizei vorgenommen werden, ohne daß dieselben auf Grund einer richterlichen Anordnung geschehen, indem wir die letztere nunmehr definitiv als eigentliche gerichtliche Polizei in das Gebiet des Strafprocesses verweisen.

Dieß Recht der Einzelpolizei hat nun wieder einen allgemeinen Theil, und vier besondere Fälle, in denen die Grundsätze dieses allgemeinen Theils zur besonderen Anwendung gelangen.

II. Allgemeine Principien des Rechts der eigentlichen Einzelpolizei.

Die eigentliche Einzelpolizei hat nun ihrerseits, als eine von der gerichtlichen Polizei selbständig geschiedene Funktion, zwei Hauptauf-

gaben. Die erste dieser Hauptaufgaben gehört, trotz ihrer formellen und rechtlichen Selbständigkeit, der Funktion der Rechtspflege an; erst die zweite ist rein polizeilich. Und es ist nicht etwa die Identität des letzten Zweckes der ersten Funktion mit dem der gesammten Rechtspflege, welche eine selbständige Behandlung derselben gehindert hat.

Ohne Zweifel hat nämlich die Polizei die Aufgabe, auch ohne richterlichen Befehl geschehene Verbrechen zu entdecken, die Beweismittel zu sammeln und die Möglichkeit der Bestrafung zu sichern. Sie hat daher die Pflicht, alle diejenigen Thätigkeiten vorzunehmen, welche die Bedingung der Erfüllung dieser Aufgabe sind. Das Recht der Einzelpolizei wird daher die Gränze bedeuten, welche jene Thätigkeiten gegenüber der persönlichen Freiheit zu beobachten haben. Nun ist es ganz unmöglich, diese Gränze für alle denkbaren Fälle aufzustellen. Und da nun trotzdem die Polizei auch ohne gerichtlichen Befehl jene Aufgabe erfüllen muß, so kann dieß Rechtsgebiet nur auf zwei Punkten beruhen. Erstlich muß die Polizei für die Gesammtheit aller Fälle, um die es sich dabei handelt, ein leitendes Princip haben, und zweitens muß sie durch gerichtliche Haftung genöthigt werden, in jedem einzelnen Falle nach diesem Princip auch wirklich zu verfahren.

Dieses allgemeine Recht der Einzelpolizei, das allerdings sehr geeignet ist, die ganze Thätigkeit der Polizei in hohem Grade beschwerlich zu machen, wird nun in den folgenden vier Fällen in den meisten Ländern durch spezielle Gesetze so genau bestimmt, daß die polizeiliche Funktion dadurch wieder sehr erleichtert wird. Allein dennoch bleiben jene leitenden Principien von hohem Werthe, sowohl für die Polizei selbst als für die staatsbürgerliche Freiheit.

Der erste Grundsatz dafür ist nun der, daß die Polizei, wo sie als solche ein Verbrechen verfolgt, das Gericht beständig von den Ergebnissen ihrer Beobachtung in Kenntniß zu halten hat, um auf dem Punkt, wo es zur Verfolgung nothwendig wird, den gerichtlichen Befehl bereits in Händen zu haben, vermöge dessen sie dann als gerichtliche und nicht mehr als Sicherheitspolizei in die Freiheit des Einzelnen eingreifen kann. Dieß System gilt faktisch in England und Frankreich, und ist die natürliche Consequenz der wohl motivirten gerichtlichen Haftungspflicht der Polizei, welche darin das Mittel besitzt, sich von der letzten so weit als möglich frei zu machen. Es wäre gut, dieß Princip zu einem geltenden durch Aufnahme in alle Polizeiinstruktionen zu machen.

Der zweite Grundsatz ist der, daß da, wo die Polizei in der Lage ist, dennoch ohne gerichtlichen Befehl in die Sphäre der persönlichen Freiheit einzugreifen, sie ihr Verfahren nur so einrichten, also

die persönliche Freiheit nur so weit beschränken soll, daß die Thatsachen, auf die es ankommt, ungetrübt und ungestört dem Gerichte vorgelegt werden können. Die Polizei hat daher hier eine wesentlich negative Aufgabe. Sie hat den Einzelnen zu nichts zu zwingen, sondern ihn nur zu hindern, sich selbst oder Beweismittel dem gerichtlichen Verfahren zu entziehen. Alles was darüber hinausgeht, liegt schon außerhalb der Sphäre des Rechts der Sicherheitspolizei, und in der That sind die meisten Sätze der folgenden einzelnen Fälle nichts anders als Anwendungen dieses Satzes.

Der dritte Grundsatz ist nun der, daß die Polizei für das, was sie in dieser Beziehung wirklich thut, dem Einzelnen haftet, und daß mithin derselbe in allen Fällen das betreffende Organ auf dem Wege der Klage für sein Verfahren gerichtlich verfolgen kann. Dieß ist natürlich der wichtigste von allen Sätzen; von ihm hängt der praktische Werth der obigen Principien ab, und es muß gefordert werden, daß jede Gesetzgebung dieses Klagrecht als ein selbständiges Recht anerkenne und als solches formulire.

Die Anwendung dieser Grundsätze findet sich nun in den folgenden Punkten.

Da eine eigene Gesetzgebung über das Recht der Einzelpolizei im Allgemeinen fehlt, so wird das, was über die Verantwortlichkeit der Polizei bestimmt ist, für dieß ganze Gebiet des Polizeirechts entscheidend. Nun steht allerdings wohl in ganz Europa fest, daß jeder Beamtete für die Ueberschreitung seiner amtlichen Gewalt gerichtlich zur Rechenschaft gezogen werden kann. Allein dieß Princip hat dennoch zwei wesentlich verschiedene Formen, die wir als die englische und die continentale bezeichnen können. Das englische Princip ist, wie schon früher ausgeführt, daß jeder, der sich durch die Ausübung der Polizeigewalt verletzt glaubt, das betreffende Organ auf dem Wege der Einzelklage verfolgen, und eventuell zu Strafe und Schadenersatz verurtheilen lassen kann (s. oben und in der vollziehenden Gewalt). Die viel strengere amtliche Entwicklung auf dem Continent hat das Princip der Haftung zwar schon in der französischen Revolution in allgemeinen Sätzen anerkannt, allein es hat sich nie zum englischen Recht der Privatklage gegen das Polizeiorgan erheben können. Der französische Grundsatz ist schon in der Déclaration des droits (art. 9) aufgestellt, freilich nur für die Verhaftung: „toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer (d'une personne) doit être sévèrement réprimée par la loi" und dann speziell wiederholt in der Constitution von 1793, Art. 10. Die folgende Zeit läßt denselben dann aus den Verfassungen weg und schiebt ihn in das

Strafrecht hinüber, und hier erscheint derselbe als das Strafrecht des Amtsmißbrauchs in allen continentalen Strafrechten. Allein der wesentliche Unterschied zwischen diesem Recht und dem englischen besteht dennoch darin, daß die Verfolgung des Amtsmißbrauchs Sache der Staatsanwaltschaft ist, daß also dasjenige Organ, welches eben die Sicherheitspolizei am meisten gebraucht, zugleich dasselbe sein muß, das sie im einzelnen Fall verklagt — ein Mißverhältniß, das natürlich praktisch fast dieselben Folgen haben kann, als ob es gar kein Gesetz in dieser Beziehung gäbe. Die Gesetze zum „Schutze der persönlichen Freiheit," wie das preußische von 1850 und die neuesten österreichischen von 1862, sind im übrigen eben so gut, zum Theil besser, wie das englische Recht. Nur in dem obigen Punkte fehlt der entscheidende Schlußsatz, der freilich eine wesentlich andere Auffassung auch im Strafproceß voraussetzt. Auch auf diesem Punkte wird nur durch die Einführung der Schwurgerichte geholfen werden. — Die Uebung, daß die Polizei sich mit Befehlen des Gerichts versieht, um sie anwenden zu können, wenn nöthig, sollte ganz regelmäßig eingeführt werden. Wie man es in Frankreich macht, zeigen unter anderm Caulers Memoiren. Warum hat Stieber bei seiner sonst praktischen Darstellung nicht darauf hingewiesen? Oder ist es mehr ein Mangel in der Verantwortlichkeit im preußischen System, als ein Mangel in dem Schriftsteller?

III. Das System des Rechts der Einzelpolizei.

1) Die polizeiliche Verhaftung.

Auf Grundlage der obigen Darlegung scheiden wir nunmehr ganz bestimmt die polizeiliche Verhaftung als diejenige, welche die Polizei kraft ihres eigenen besonderen Rechts vollzieht, von der gerichtlichen, die auf Befehl eines Gerichts vorgenommen wird. Die letztere mit allen dahin gehörigen Fragen, Caution, Untersuchungshaft u. s. w., verweisen wir definitiv in den Strafproceß. Nur die erstere gehört dem Polizei-, und damit dem Verwaltungsrechte an.

Es ist nun wohl klar, daß gerade in diesem polizeilichen Verhaftungsrecht das Hauptgebiet desjenigen liegt, was wir das Recht des Schutzes der persönlichen Freiheit nennen. Denn in der That ist es vollständig unmöglich, zu verkennen, daß der Akt der Verhaftung nicht immer auf einen gerichtlichen Befehl warten kann, und daß es daher neben und vor der gerichtlichen Verhaftung noch eine polizeiliche gibt und geben muß, die ihrerseits ein Recht zum Schutze der persönlichen Freiheit fordert, so gut wie letztere. Der Versuch, die hierin liegende Schwierigkeit zu überwinden, beschränkt sich bis auf die neueste Zeit

darauf, wie wir schon bemerkt, jede polizeiliche Verhaftung zu einer gerichtlichen zu machen, oder sie aufzuheben. Das wird zuerst in England zu einem der großen Grundsätze des öffentlichen Rechts und bildet eigentlich den Kern der Habeas-Corpus-Akte. Von dem englischen Recht geht nun die Rechtsbildung über auf den Continent, behält aber stets jenen Charakter des englischen Rechts; und wie diesem, so fehlt denn auch dem letztern ein klares und durchgeführtes Bewußtsein davon, daß mit der ganzen Habeas-Corpus-Akte und allen Bestimmungen über die gerichtliche Verhaftung das Recht der polizeilichen gar nicht berührt, sondern im Grunde nur der Rechtssatz ausgesprochen ist, daß die polizeiliche Verhaftung als solche nicht länger als eine möglichst kurze Frist dauern, und dann durch Vorführung vor den Richter in eine gerichtliche übergehen muß. Damit war nun freilich ein Recht der polizeilichen Verhaftung überhaupt nicht gegeben, sondern nur ein Termin, innerhalb dem sie verstattet war, ohne daß andere Rechtssätze für sie Platz gegriffen hätten. Denn die Habeas-Corpus-Akte war in der That überhaupt nicht so sehr ein Recht der Verhaftung, als ein Recht auf ein richterliches Urtheil vor dem zuständigen Gericht. Trotz der Habeas-Corpus-Akte haben daher die Engländer eben so gut nur eine polizeiliche Verhaftung als der Continent, und im Grunde ist der Einzelne gegen dieselbe noch weit weniger geschützt als hier. Erst als die viel höher stehende Jurisprudenz des Continents sich der Sache bemächtigte, ward allmählig — keineswegs sogleich — die polizeiliche Verhaftung von der gerichtlichen geschieden, und damit ein eigenes Recht für die erstere vorbereitet. Die Schwierigkeit, es von dem letzteren zu scheiden, ist in der That nur durch den Mangel eines eigenen Polizeirechts gegeben. Die Grundsätze desselben sind sehr einfach.

Das Recht dieser polizeilichen Verhaftung hat zwei Theile: Das Recht der Verhaftung selbst, und das Recht des Verfahrens nach der Verhaftung.

I. Die Polizei hat das Recht zur Verhaftung in zwei Hauptkategorien. Es kann sich nämlich diese rein polizeiliche Verhaftung entweder auf ein geschehenes Verbrechen und Vergehen, oder auf eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit beziehen.

In Beziehung auf ein geschehenes Verbrechen sind die Fälle des Rechts der polizeilichen Verhaftung: 1) Die Ergreifung auf handhafter That, die keiner Erklärung oder Begründung bedarf; daß die Verfolgung nach der That dazu gehört, wenn jemand augenscheinlich als Thäter erscheint, versteht sich von selbst. 2) Bei dringendem Verdacht gegen einen Verbrecher hat die Polizei gleichfalls das Recht der Verhaftung, sowie in dem Fall, wo sie nur durch Verhaftung die Beseitigung der

Beweismittel eines Verbrechens verhindern kann. Allein in diesem Falle soll sie ihrerseits ihren Akt gerichtlich bei eintretender Klage des Verhafteten vertreten, und das Gericht wird dann entscheiden, ob die Verhaftung eine gegründete Ursache hatte, widrigenfalls das Polizeiorgan zum Schadenersatz verurtheilt werden soll. Dieß ist darum richtig, weil jedes Polizeiorgan am besten über Verdachtsgründe urtheilen kann, und daher in der Lage ist, sich nöthigenfalls vom Gericht vorher einen Haftbefehl auszuwirken. 3) Die Verhaftung bei Uebertretung von Polizeiverfügungen gehört eigentlich dem ersten Fall, unterscheidet sich aber dadurch, daß die Freilassung *sofort* geschieht, sobald die polizeiliche Buße gezahlt ist.

In Beziehung auf öffentliche *Ruhestörung* hat die polizeiliche Verhaftung einen andern Charakter. Hier ist sie nicht der Beginn des gerichtlichen Verfahrens durch die Polizei, sondern vielmehr das Ende des polizeilichen Verfahrens, eine Maßregel, welche mit ihrer Ursache zu Ende sein muß. Sie wird aus diesem Grunde oft statt einer Verhaftung oder Verwahrung eine bloße Wegführung von dem Orte sein. Natürlich wird eine wirkliche Verhaftung daraus, wenn in der öffentlichen Ruhestörung eine strafbare Uebertretung enthalten ist.

II. Das Verfahren *nach* der Verhaftung und das *Recht* desselben ist nun gegeben durch den *Zweck*, aus dem die Verhaftung selbst hervorging. Bei Verhaftung wegen eines Verbrechens war der Zweck die gerichtliche Verfolgung des letztern, *daher* muß sie sofort zu der letztern übergehen, oder aufgegeben werden. Deßhalb allgemeiner Grundsatz, daß bei *jeder* Verhaftung der Verhaftete vor seinen ordentlichen Richter gestellt werden muß. Der *Termin* für diese Stellung vor Gericht soll dabei stets als das Maximum der Dauer der rein polizeilichen Verhaftung angesehen, und der Polizei die Pflicht auferlegt werden, wenn möglich den Verhafteten *sogleich* vor den Richter zu führen. Das Recht der polizeilichen Verhaftung ist hier *gleich* dem der gerichtlichen; der Unterschied liegt nur darin, daß bei der letztern der Richter, der den Befehl gab, bei der erstern aber das Polizeiorgan selbst für die Einleitung des Verhörs in der festgesetzten Frist verantwortlich ist, und dafür *bestraft* werden kann. Ein weiterer Unterschied existirt nicht; und dieser Unterschied ist wiederum nur da ein wesentlicher, wo, wie in England, das Recht der Privatklage dem Einzelnen zusteht. Ohne Zweifel aber geht auch das polizeiliche Verhaftungsrecht so weit, jeden Fluchtversuch und jede Collusion auch vor dem gerichtlichen Verhöre zu hindern; aber auch in diesem Falle hat die Polizei die Verhaftung dem Gerichte sofort anzuzeigen und von demselben bestätigen zu lassen, damit aus der polizeilichen eine gerichtliche Verhaftung werde. War

dagegen der Zweck die Zahlung der Polizeistrafe, so hört die Verhaftung mit dieser Buße auf, wie sie durch das Angebot der Buße vermieden werden kann. War endlich der Zweck einfach die Verhinderung der öffentlichen Ruhestörung, so wird der Verhaftete, nachdem keine Befürchtung mehr dafür da ist, entlassen (Trunkenheit ꝛc.). Aber auch hier muß festgehalten werden, daß eine solche Verhaftung nicht länger als die kürzeste Verhaftungsfrist dauern darf, ohne das Polizeiorgan verantwortlich zu machen. Es ist Sache des einzelnen Falles, die Verhaftung in eine andere Maßregel übergehen zu lassen, wenn nach der polizeilichen Verhaftungsfrist noch keine Gewißheit gegeben ist, daß die Ruhe nicht mehr gestört werde, wie wenn es sich zeigt, daß der Verhaftete irrsinnig ist, oder aus Hungersnoth sich verhaften ließ u. s. w.

Uebersieht man nun von dem angegebenen Standpunkt die bestehenden Gesetzgebungen Europa's, so ist es durchaus nicht zu verkennen, daß das Bewußtsein von dieser doppelten Art der Verhaftung denselben eigentlich ganz deutlich vorschwebt, daß sie sogar ein doppeltes Recht dafür bereits aufgestellt haben, und daß es im Grunde nur darauf noch ankommt, beide *formell* zu unterscheiden, um jene beiden Rechtssysteme, die ja bereits gelten, durch ihre Trennung und besondere Behandlung als gleichberechtigt neben einander zu stellen. Namentlich stehen England und Frankreich in dieser Beziehung in ihren Gesetzen sehr klar da, während Deutschland durch die noch immer herrschende Unsicherheit über das Klagerecht selbst unsicher geworden ist.

Was zunächst England betrifft, so ist bekanntlich das Recht der gerichtlichen Verhaftung nicht erst durch die Habeas-Corpus-Akte eingeführt, sondern die letztere hat vielmehr nur die Verletzung der in derselben enthaltenen Grundsätze *gerichtlich klagbar* gemacht. Die continentale Literatur hat dabei fast ausnahmslos übersehen, daß das Wesen jenes berühmten Gesetzes eben in dieser *Klagbarkeit* lag, und nicht in den Vorschriften, welche durch die Verpflichtung zur Stellung vor Gericht aus der polizeilichen Verhaftung eine gerichtliche machen sollen. Daher denn auch die allgemeine Vorstellung, daß man die englische Habeas-Corpus-Akte *einführe*, wenn man einen *Termin* für die Vorführung des Verhafteten vor Gericht aufstelle, während man für die rein polizeiliche Verhaftung gar kein Recht gab, und die Verfolgung des Amtsmißbrauchs nicht dem Verletzten, sondern der Staatsanwaltschaft übergab, was sie praktisch werthlos machte. Wären die Juristen Englands so gut wie seine Gesetze, so hätten sie dieß Verhältniß bald durchschaut; so aber haben sie es den Publicisten und

Historikern überlassen. Unter diesen bezeichnet wohl am besten mit wenig aber schlagenden Worten Macaulay (Charles the Second, Ch. II.) die Habeas-Corpus-Akte und die Bill of rights in ihrer eigentlichen Bedeutung für England. „From the time of the Great Charter the substantive law respecting the personal liberty of Englishmen (das Princip der persönlichen Freiheit, abstrakt wie in den deutschen Verfassungsurkunden) had been nearly the same as at present, but it had become nearly inefficacious for want of *procedure*. What was needed, was not a new right, but a prompt and searching *remedy; and such a remedy* the Habeas Corpus Act supplied (anerkannt den 26. Mai 1679). Wir wüßten wenig zu diesen einfachen und durchsichtigen Sätzen hinzuzufügen. Daß neben jenem Recht der gerichtlichen Verhaftung nun noch die polizeiliche ganz selbständig besteht, und sogar ein eigenes Rechtssystem hat, dürfen wir nach den neuesten Forschungen über England und sein Recht wohl als bekannt voraussetzen. Es steht jetzt fest, daß der Justice of peace das Recht auf Erlaß und Durchführung der einzelnen Polizeimaßregeln besitzt; der Einzelne, gegen den er sie durchführt, hat dagegen das Recht, ihn bei dem bürgerlichen Gericht zu verklagen, wo der Friedensrichter verurtheilt werden kann zum Schadenersatz; Schutz der letzteren gegen solche Anklagen durch 11 Vict. 12. 44 (1848). Siehe über das ganze Verhältniß Gneist (civilrechtliche Verantwortlichkeit der Friedensrichter) engl. Verfassung II. §. 74. 75. Kries, engl. Armenwesen; S. 55—57. Stein, vollziehende Gewalt, S. 130—133. Die beste Darstellung für das Verfahren der Friedensrichter: Burn, Justice of the peace, seit 1814 mit mehr als 30 Auflagen; jedoch ist hier das polizeiliche von dem gerichtlichen Verfahren nicht strenge geschieden. Die einzige deutsche Darstellung, welche, so viel wir sehen, zuerst diese richtige Scheidung aufgestellt und auch durchgeführt hat, ist J. Glaser, das englisch-schottische Strafverfahren 1850, mit sehr praktischer — warum nicht zugleich kritisch auf die Sache eingehender? — Verweisung auf die entsprechenden Rechtssätze des österreichischen und französischen Verfahrens (§. 177—186). Die neueste Schrift von E. Bertrand, de la détention préventive en France et en Angleterre (1862), hat zwar nicht diese klare Unterscheidung festgehalten, wohl aber das ganze Verhaftungsrecht beider Länder einer sehr gründlichen Darstellung und Kritik unterzogen, bei der er zu dem Resultat kommt, daß für die Schnelligkeit der Justiz, oder für das Verfahren nach der Verhaftung, viel besser in Frankreich gesorgt ist als in England. Er zeichnet sich dadurch vor Glaser aus, daß er das Verfahren nicht bloß der polizeilichen Verhaftung selbst, sondern auch das nach derselben genauer untersucht.

Wir haben uns hier mit den Formen der gerichtlichen Verhaftung, die die vorzüglich gut behandelt sind, nicht zu beschäftigen. Allein das englische Recht bestimmt, daß der Constabel jeden, den er ohne Haftbefehl (warrant) verhaftet — also bei jeder rein polizeilichen Verhaftung — so lange in Haft behalten kann, als das Gericht keine Sitzung hat (whenever any person shall be without warrant in the custody of any constable — during the time when the police wart shall be shut —) ohne daß ein fester, weiterer Termin angegeben wäre. Dieser Grundsatz ist alt und durch 2. 3 Vict. 65 nicht erst eingeführt, wie Bertrand zu glauben scheint. Das Recht zur polizeilichen Verhaftung von Seiten des Constabler ist aber, wie er richtig ausführt, viel größer irgendwo auf dem Continent, vielleicht mit Ausnahme Rußlands. In der That kann er nicht bloß auf handhafter That bei Verbrechen und Vergehen verhaften, sondern auch „jede Person, welche er mit gutem Grund im Verdacht hat, ein öffentliches Unrecht begangen zu haben oder versuchen zu wollen" (about to comit any felony misdemeanour or breach of peace) ja selbst da, wo dieselbe die geringste öffentliche Ruhestörung begeht, und alle diese Fälle hat eben das Statute 2. 3 Vict. 17 genau und ausdrücklich formulirt. (Vgl. Bertrand, S. 6. 7.) Ist jemand des Nachts verhaftet ohne warrant, so wird er in das nächste Polizeigefängniß abgeführt. Hier kann der Constabler zwar den Verhafteten freilassen gegen Caution, wobei er die bail of recognizance unterzeichnen muß. Die Polizei hat zu diesem Zweck eigene polizeiliche Verhaftungsregister, in welche diese Stellungsverpflichtung genau und speziell aufgezeichnet werden, nach 10 Georg IV. 44. (Bertrand, S. 23. 24.) Diese Gewalt der Polizei ist nun, wie gesagt, eben dadurch eine sehr ernste, daß die Gerichte eben nicht regelmäßige Sitzungen haben und kein Termin vorgeschrieben ist, so daß mit gutem Recht Blackstone sagt: „In Betrachtung der Individuen, welchen diese große Gewalt überliefert ist (der Constabler), ist es vielleicht ganz gut, daß sie nicht gar zu sehr aufgeklärt sind über die Ausdehnung ihrer gesetzlichen Berechtigung!" (Liv. I. ch. IX.) Das ist vollkommen richtig, um so mehr, als der Constabler ermächtigt ist, bei etwaigem Widerstand zur physischen Gewalt überzugehen, ja den Widerstehenden zu tödten! (Glaser, §. 176.) — Indeß hat Bernard dabei eben die zweite Seite der Sache weggelassen, nach welcher derselbe Constabler persönlich gegen Privatklage haftet für den unberechtigt zugefügten Schaden in Haft und Verletzung. Freilich versteht man erst jetzt die Nothwendigkeit dieser Haftung ganz, und es läßt sich jetzt begreifen, weßhalb man auf dem Continent bei viel geringerer Berechtigung der Polizei diese Nothwendigkeit so lange mißverstanden hat.

Denn während in England sich der Einzelne selbst gegen den nahe liegenden Amtsmißbrauch durch jene Klage schützt, sucht auf dem Continent das Recht der polizeilichen Haft ihn gesetzlich zu schützen; dafür aber ist das Recht der Privatklage beseitigt, und die künftige Rechtsbildung Europas wird zur Aufgabe haben, beide Principien in angemessener Form zu vereinigen.

Das continentale Verhaftungsrecht der Polizei beginnt mit der französischen Constitution vom 3. Sept. 1791 auf Grundlage der Decl. des droits. Und da die ganze folgende Rechtsbildung auf diesen Bestimmungen beruht, und nur eine mehr oder weniger klare Entwicklung derselben ist, so dürfen wir sie hierhersetzen, um so mehr, als die Theorie gewöhnlich bei dem Code d'Instr. Crim. stehen bleibt, der nur in anderer Form dasselbe gesagt hat. Die betreffenden Stellen lauten: Chap. V. Du pouvoir judiciaire. Art. 10. Nul homme ne peut être saisi (polizeiliche Vorführung) que pour être conduit devant l'officier de police; et nul ne peut être mis en arrestation ou déténu (Verhaftung und Verwahrung) qu'en vertu d'un mandat des officiers de police (polizeilicher Verhaftungs- und Vorführungsbefehl) oder eines gerichtlichen Befehls: d'une ordonnance de prise de corps d'un tribunal, d'un decret d'accusation du corps législatif ou d'un jugement de condemnation à prison ou détention correctionnelle. Art. 11. Tout homme saisi et conduit devant l'officier de police sera examiné sur le champ ou au plus tard, dans les vingt-quatre heures. S'il résulte de l'éxamen qu'il n'y a aucun sujet d'inculpation contre lui, il sera remis aussitôt en liberté; ou s'il y a lieu de l'envoyer à la maison d'arrêt, il y sera conduit dans le plus bref délai, qui en aucun cas, ne pourra excèder trois jours. Art. 12. Nul homme arrêté ne peut être rétenu, s'il donne caution suffisante, dans tous les cas ou la loi permet de rester libre sous cautionnement. Folgen die trefflichen Bestimmungen über die Aufnahme in die Gefängnisse: daß jeder Wächter eine Person nur gegen Vorzeigung eines Haftbefehls aufnehmen, und die betreffende Person dem Vorstande des Gefängnisses vorführen soll, die allerdings schon dem Strafverfahren angehören. Unserer Ansicht nach ist eine bessere Bestimmung über die polizeiliche Haft und das Verfahren nirgends aufgestellt. Die folgende Gesetzgebung hat nur mehr Schärfe in die einzelnen Momente des letztern hineingebracht. Das allgemeine Haftungsrecht der Polizei für unberechtigte Verhaftung ward dann im Code Pénal 119. 120 und Code d'Instr. Crim. 113—126 genauer als Strafe für détentions illegales und arbitraires ausgeführt, und das Recht der polizeilichen Verhaftung der Gendarmerie zugesprochen. (Gesetz

vom 28 Germ. an VI. art. 158—169.) Mit Recht bemerkt Bertrand, daß der Grundgedanke der Beschränkung der rein polizeilichen Haft auf die Fälle der handhaften That im Code d'Instr. Crim. art. 106 erst durch die Jurisprudenz auch auf die Fälle des dringenden Verdachts und des Fluchtversuches hat ausgedehnt werden müssen, und daß trotzdem die Polizei in allen ihren Organen niemals wegen eines Vergehens (contravention) ohne gerichtliche Aufforderung (réquisition) verhaften dürfe. S. 8. (Vgl. Laferrière, Droit adm. I. I. ch. IV. Vgl. auch Batbie, Droit publ. et adm. II. ch. III), der übrigens diesen Theil nicht sehr eingehend behandelt. Hier ist es klar, daß nur noch das Eine fehlt — die Haftung auf Privatklage des Betheiligten, daß dieselbe aber auch so weit überflüssig geworden ist, als sie dieß überhaupt werden kann.

Auf dieser Grundlage hat sich nur das deutsche Recht der polizeilichen Verhaftung entwickelt. Es ist nicht richtig, hier im Allgemeinen zu reden. Man muß vielmehr zwei Perioden unterscheiden, die erste geht bis zum Jahr 1848; wir stehen in der zweiten, die künftige dritte wird mit der Durchführung der Schwurgerichte und des Privatklagrechts beginnen.

In der ersten Periode gelangen die Gesetzgebungen und selbst die Literatur nicht weiter, als bis zu Anerkennung des allgemeinen Princips, daß für die Verhaftung überhaupt eine gesetzliche Berechtigung sein müsse. Von einer Unterscheidung der polizeilichen und gerichtlichen Verhaftung ist noch keine Rede, und die Verhaftung selbst wird noch mit dem Recht auf ein competentes Gericht und dem Recht auf ein gerichtliches Urtheil als Bedingung jeder Bestrafung zusammengeworfen. Dafür aber werden diese allgemeinen Grundsätze in die Verfassungsurkunden aufgenommen, und bestehen zum Theil noch immer fort; so Bayern (Verfassungsurkunde von 1818. IV. 18). Württemberg (Verfassungsurkunde von 1819. §. 26). Baden (Verfassungsurkunde von 1818. 15). Aehnlich in außerdeutschen: Schwedische Verfassungsurkunde §. 14. Polnische Verfassungsurkunde §. 18. Norwegische Verfassungsurkunde §. 99. Holländische Grondwet. §. 168. Neuester Zeit dänische Verfassungsurkunde. §. 85 ff. Rumänische von 1866. §. 24. Serbische von 1863. Die übrigen kleinen deutschen Staaten nehmen dann jene Bestimmungen seit den zwanziger Jahren gleichfalls auf: Großherzogthum Hessen (Verfassungsurkunde von 1820. §. 3). Königreich Sachsen (Verfassungsurkunde von 1831. §. 31). Kurfürstenthum Hessen von 1831. §. 115. Sachsen-Altenburg von 1831. §. 50. Vergl. was Zöpfl sagt, der die Perioden nicht auseinander hält. (Deutsches Staatsrecht. II. §. 290. 292, dann 448.) Daß dieß nicht

genüge, ward schon damals erkannt (Aretin, Staatsrecht der constitutionellen Monarchie. Bd. II. I. Abth. S. 9 ff.). Sehr schön sagte Benj. Constant (Cours de polit. constitut. T. I. 302): „Ce qui preserve de l'arbitraire, c'est l'observance des formes. Les formes sont les divinités tutélaires des associations humaines, les formes sont les seules protectrices de l'innocence." Er hatte Recht; und gerade die Formen fehlten, und dadurch auch die Sache. Und eben darum konnte die zweite Periode nicht eintreten ohne eine tiefgehende Erschütterung. Diese kam mit dem Jahr 1848, und mit ihr eine neue Rechtsbildung für das Recht der persönlichen Freiheit. Man war zu der Ueberzeugung gekommen, daß es mit dem Princip nicht genug sei, sondern daß man eben gesetzlicher Formen bedürfe. Es war daher ganz natürlich, daß das deutsche Parlament in den Grundrechten ein spezielles Recht der Verhaftung aufzustellen versuchte. Allein da zeigte es sich, daß man keine klare Vorstellung hatte von dem wesentlichen Unterschiede zwischen der polizeilichen und der gerichtlichen Verhaftung und ihrem Recht; man wollte das Unmögliche — die polizeiliche Verhaftung nur als gerichtliche gelten lassen, mit Ausnahme der handhaften That, und trotz aller im Parlament beschäftigten Juristen zugleich die nichtgerichtliche, rein polizeiliche daneben rechtlich bestehen lassen. So geschah es, daß es im Art. III der deutschen Grundrechte heißt: „Die Verhaftung einer Person soll, außer im Falle der Ergreifung auf frischer That, nur geschehen kraft eines richterlichen Befehles. Dieser Befehl muß im Augenblicke der Verhaftung oder (!) innerhalb der nächsten 24 Stunden dem Verhafteten zugestellt werden. Die Polizeibehörde muß jeden, den sie in Verwahrung genommen hat, im Laufe des folgenden Tages entweder freilassen, oder der richterlichen Behörde übergeben." Die Unklarheit ist klar genug; hier ist eine Verhaftung auf 24 Stunden, die nur auf richterlichen Befehl geschehen darf, zugleich ohne richterlichen Befehl förmlich autorisirt, und daneben der Begriff der „Verwahrung." Natürlich war es unmöglich, bei einem solchen direkten Widerspruch stehen zu bleiben. Allerdings begnügten sich einige Verfassungen damit, einfach jene Sätze aufzunehmen, wie Schwarzburg-Sondershausen 1849, §. 11. Oldenburg 1852, Art. 39. Anhalt-Bernburg 1850, §. 5. Allein daß man in jenen Sätzen eine Vermengung der polizeilichen und gerichtlichen Verhaftung vorgenommen, ward ersichtlich, so wie man aus dem abstrakten Gebiete der „bürgerlichen Freiheit" in das des concreten Rechts hinüberkam. Und dafür gab Preußen in seiner Verfassung von 1850 den Anstoß. Die preußische Verfassungsurkunde bestimmte nämlich im Art. 5: „Die Bedingungen und Formen, unter denen eine Beschränkung (der

persönlichen Freiheit) insbesondere eine Verhaftung, stattzufinden hat, werden durch das Gesetz bestimmt." Dieß Gesetz nun war das Gesetz vom 12. Febr. 1850 zum Schutze der persönlichen Freiheit, das den Unterschied jener beiden Arten der Verhaftung durchführt, und das beste und vollständigste von allen dahin gehörigen Gesetzen ist, und mit Recht als Muster aufgestellt zu werden verdient. Darnach unterscheidet dasselbe die Verhaftung als die gerichtliche, auf gerichtlichen Befehl geschehende von der Festnahme wegen handhafter That, Fluchtversuch, Collision oder dringenden Verdachts bei einem begangenen Verbrechen, und die polizeiliche Verwahrung wegen öffentlicher Ruhestörung, mit dem Principe, daß die Festgenommenen im Laufe des folgenden Tages vom Richter verhört, die Verwahrten (Eingeführten) dagegen in derselben Zeit entlassen oder vor Gericht gestellt werden sollen. Ich kann die Ansicht Rönne's (Staatsrecht. I. §. 89) nicht theilen, daß der zweite Punkt mit dem Art. 5 der Verfassung im Widerspruch stehe; dagegen ist auch die Festnahme polizeilicher Natur, und es fehlt die Bestimmung, daß bei Erlegung der betreffenden Geldbuße die Freilassung sofort geschehen müsse. Bernard hätte aus diesem Gesetze viel lernen können; daß Heinze in seiner geschmackvollen Abhandlung (Das Recht der Untersuchungshaft, 1865) gar keinen Punkt gefunden hat, auf dieß Gesetz zu kommen, können wir nur beklagen. Noch näher hätte die Sache wohl dem, übrigens eben so umsichtigen als gründlichen K. R. Sonntag für seine treffliche Arbeit (Die Entlassung gegen Caution im deutschen Strafverfahren, 1865) gelegen, der in bescheidener Weise auf dem Titel gar nicht erwähnt, daß er eben so tüchtig das englische und französische Recht behandelt. Dieß Werk ist ein entscheidender Beweis dafür, daß die auch hier zum Grunde liegende einseitige Vorstellung, als ob die Verhaftung nur eine gerichtliche sein solle und jede andere an und für sich entweder eine Ausnahme oder ein Uebelstand ist, uns nicht zu einem selbständigen Polizeirecht kommen läßt. — Die übrigen deutschen Verfassungen haben es über die Verfassungsurkunde nicht hinausgebracht. Anhalt-Bernburg (Verfassungsurkunde von 1850, §. 6). Schwarzburg-Sondershausen (Verfassungsurkunde von 1849, §. 13). Waldeck (Verfassungsurkunde von 1852, §. 92). Oldenburg (Verfassungsurkunde von 1852, Art. 58. 59). Coburg-Gotha (Verfassungsurkunde von 1852, §. 32). Reuß, 1852, §. 10. Hier muß man die Fortbildung dieses Rechts statt in eigenen Gesetzen nach den geltenden Gesichtspunkten in den Strafproceßordnungen suchen. In diesen erscheint die Festnahme als das Ausnahmsweise; es ist die unklare Vorstellung des „ersten Angriffes," die hier herrscht, oder die Modificirung in bestimmten Fällen, wie bei Ruhestörungen u. s. w. Wir glauben

uns darauf nicht einlassen zu sollen, da Sundelin die betreffenden Stellen in den deutschen Strafproceßordnungen in seiner kleinen Schrift (Die Habeas Corpus-Akte und Vorschriften zum Schutz der Person und des deutschen Strafproceßgesetzes 1862) bereits gesammelt hat (S. 49—51). Wir bemerken nur, daß Württemberg wohl den Ruhm hat, die Frage nach dem Recht der persönlichen Freiheit zuerst systematisch ausgebildet zu haben. (Grundlage für die Verfassungsurkunde §. 23). Siehe über die diesen Paragraphen betreffenden Kammerverhandlungen: Mohl, württembergisches Verfassungsrecht, S. 348. Eine förmliche Gesetzgebung kam jedoch nicht zu Stande; das Ganze blieb auf dem Standpunkt der Strafproceßordnung, jedoch mit dem, Württemberg eigenen, speziell durchgeführten Grundsatz, daß die Unterlassung der Vorführung vor den Richter innerhalb der ersten 24 Stunden mit bestimmten Strafen belegt ward. (Strafgesetzordnung Art. 432.) Hausrecht und Beschlagnahme fehlen dagegen. Auf diesem einseitigen Standpunkt ist das württembergische Recht geblieben; die Grundlage ist noch immer nur die Strafproceßordnung vom 22. Juni 1843 (Art. 144—63), daneben Regelung des Verfahrens durch Dienst-Instructionen des Landjägercorps (Verordnung vom 7. Juni 1823). Roller, Polizeirecht §. 238 ff. — Selbst für Bayern müssen wir auf die Strafproceßordnung von 1813, (Art. 118—124) und dasjenige verweisen, was Pötzl, Verfassungsrecht §. 26 und Sundelin anführen. Die neueste Gesetzgebung ist die von Oesterreich in dem ersten Gesetze vom 27. Oct. 1863 zum Schutze der persönlichen Freiheit. Auch dieß Gesetz scheidet zwischen „Verhaftung," die nur „kraft eines richterlichen, mit Gründen (war das zweckmäßig, da der Verhaftete sie ohnehin am andern Tage erfährt?) versehenen Befehls" (§. 2) und der „Anhaltung und Verwahrung" (§. 3), auf welche binnen 48 Stunden entweder die Freilassung oder die richterliche Untersuchung folgen soll. Dabei ist jede andere Beschränkung der persönlichen Freiheit durch die Behörde bei bösem Vorsatz als Amtsmißbrauch (§. 101 des Strafgesetzes), sonst aber als Uebertretung mit drei Monaten Arrest zu bestrafen. Wie leider nur zu gewöhnlich, ist dieß so wichtige und in der deutschen Gesetzgebung eine ehrenvolle Stellung einnehmende Gesetz von Sonntag a. a. O. S. 113 mit einigen Zeilen abgefertigt. Es hätte neben so mancher höchst unvollständigen Gesetzgebung in Deutschland wohl einen bessern Platz verdient.

Das Gesammtresultat ist, daß die polizeiliche Verhaftung und ihr Recht thatsächlich, wie es ihre Natur fordert, allenthalben vorhanden sind, aber theoretisch zu keiner ihrer Wichtigkeit entsprechenden Selbständigkeit gelangen und auch nicht gelangen werden, so lange es neben

dem peinlichen Strafrecht und Strafproceß nicht ein Verwaltungsstrafrecht und Verfahren geben wird.

2) Das polizeiliche Hausrecht.

Nachdem wir nunmehr die polizeiliche Verhaftung von der gerichtlichen geschieden, wird es leicht sein, auf derselben Grundlage das Recht der Hausdurchsuchung in seinen zwei Formen zu bestimmen.

Das Betreten des Hauses hat als Beschränkung der persönlichen Freiheit einen andern Charakter als die Verhaftung; da nämlich bei ihr natürlich das Moment der Flucht ganz und die der handhaften That und der Collusion zum Theil wegfallen, so folgt schon im Allgemeinen, daß die Beschränkung des polizeilichen Betretens eines Hauses viel größer sein muß als die der Verhaftung. Während es daher unzweifelhaft ist, daß das Gericht unbedingt das Recht hat, das Betreten eines Hauses durch seinen Befehl zu erwirken, entsteht daher die Frage, ob überhaupt die Polizei *ohne* einen solchen Befehl das Recht haben solle, nach ihrem Ermessen in das Haus einzudringen.

Die aus dem englischen Recht stammende Regel, daß „mein Haus meine Burg“ sein solle, hat nun durch den Mangel durchgreifender Unterscheidung zwischen gerichtlichem und polizeilichem Hausrecht viel Unklarheit hervorgerufen. Dennoch ist das System des letzteren im Grunde ein sehr einfaches.

Das *gerichtliche* Hausrecht haben wir wohl nunmehr unbestritten den Strafproceßordnungen zu überlassen. Wir bemerken nur, daß das Verfahren bei dem Eindringen in das Haus etwas anderes ist als das Verfahren innerhalb des Hauses, dessen Charakter durch das Recht der Beschlagnahme (s. unten) gegeben ist.

Das *polizeiliche* Hausrecht ist dagegen das Recht der Polizei, nach eigenem Ermessen mit amtlicher Gewalt Einlaß in ein Haus zu fordern.

Wenn es bei diesem polizeilichen Hausrecht einerseits klar ist, daß dieß Eindringen niemals der zufälligen und willkürlichen Ansicht des Polizeiorganes überlassen werden kann, ohne die Freiheit des Individuums ernstlich zu gefährden, so ist andererseits nicht weniger klar, daß man das polizeiliche Eindringen auch nicht allein auf den Fall eines gerichtlichen Befehles absolut beschränken kann, ohne die Sicherheit in Gefahr zu bringen. Während daher die Vorstellung von dem freien Hausrecht mit dem unbezweifelten Recht des Gerichts, das Betreten eines Hauses zu befehlen, gar nichts zu thun hat, besteht die rechtliche Freiheit des Hauses demnach 1) in den *rechtlichen Bedingungen*, unter denen die *Polizei nach ihrem Ermessen* auch

ohne gerichtlichen Befehl das Haus betreten darf; 2) in der rechtlichen Begründung der Thätigkeiten, welche die Polizei nach geschehenem Betreten des Hauses vornimmt.

Demnach ergeben sich folgende Grundlagen des polizeilichen Hausrechts im Gegensatz zu dem gerichtlichen.

Erstlich muß die Polizei das Recht haben, in Beziehung auf ein wirklich geschehenes Verbrechen in zwei Fällen ein Haus zu betreten, bez. den Eintritt zu erzwingen. Der erste dieser Fälle ist der der Verfolgung eines Verbrechers, der sich in ein Haus flüchtet; derselbe ist klar, und auch die Nachtzeit macht hier keine Ausnahme, da, wenn das Haus des Nachts offen ist für den Verbrecher, es auch für die nacheilende Polizei nicht gesperrt sein soll. Der zweite tritt bei dem bloßen Verdacht eines Verbrechens ein. Hier muß festgehalten werden, das es nur Einen Fall gibt, in welchem der Verdacht zu einem polizeilichen Eindringen ermächtigt; das ist der, wo durch äußere unverkennbare Zeichen (Nothruf u. s. w.) das Eindringen die Natur einer Verfolgung und Ergreifung auf handhafter That annimmt. Jedes andere Eindringen ohne gerichtlichen Befehl ist darum um so weniger berechtigt, als dieser gerichtliche Befehl leicht zu erhalten ist, und jede andere Form des Verdachts wirklich jede Grenze der Sicherheit des Hauses gegenüber der Polizei aufhebt. Wenn nun auf diese Weise die Polizei in das Haus eingedrungen ist, so ist ihr Recht zu polizeilichen Maßregeln wiederum durch den Zweck beschränkt, um dessentwillen sie eingedrungen sind. Dieser Zweck ist entweder die Verhaftung einer betreffenden Person, oder die Beschlagnahme von Beweismitteln. Jedes Eingreifen der Polizei in Dinge und Verhältnisse, welche mit dem erfolgten Verbrechen nicht in Verbindung stehen, muß als Uebertretung betrachtet und dem Klagerecht untergeordnet werden.

Die zweite wesentlich verschiedene Gruppe von rechtlichen Bedingungen für das Eindringen ohne gerichtlichen Befehl besteht darin, daß elementare Gefahren für die persönliche oder allgemeine Sicherheit unverkennbar vorliegen, wie Feuer, Wasser und Einsturz. Hier kann es zwar kein Zweifel sein, daß die Polizei das Recht des Eintrittes sich nöthigenfalls erzwingen kann; allein andererseits gibt ihr dieß Eindringen auch kein Recht zu irgend einer andern Vornahme, als derjenigen, welche auf die Beseitigung dieser Gefahr Bezug hat. Die Polizei haftet dabei für jede Handlung, mit der sie diese Grenze überschreitet.

Das Recht der Polizei, öffentliche Lokale zu jeder Zeit zu betreten, gehört eigentlich nicht in das Hausrecht, da ein solches öffentliches Lokal (Schenke, Bordell 2c.) eben kein Haus im polizeilichen

Sinne, das ist ein für den Aufenthalt eines einzelnen Individuums bestimmte Wohnung ist.

Es ist wohl vorzugsweise die Möglichkeit der großen Willkür, welche die Polizei ausüben kann, wenn sie nach eigenem Ermessen in ein Haus einzubringen das Recht hat, die die Vorstellung von der Unverletzlichkeit der Wohnung erzeugt hat. Auch hier ist der englische Grundsatz für das positive Recht, der französische für die Bezeichnung desselben maßgebend geworden; das deutsche, keineswegs vollständige Recht hat wiederum seinerseits aus Mangel an polizeilich rechtlicher Auffassung dasselbe beinahe ausschließlich in die Strafproceßordnungen verwiesen und dadurch das Verständniß des Polizeirechts unsicher gemacht. Das englische Recht ist einfach. Das polizeiliche Recht des Eindringens in ein Haus ist neben dem unbezweifelten gerichtlichen (Glaser a. a. O. §. 134—139) ganz dem der polizeilichen Verhaftung gleich und nach dem bestehenden Recht hat der englische Constable hier wieder eine Gewalt, welche keinem continentalen Polizeiorgane zusteht. Wir können, da merkwürdiger Weise die Schriftsteller, die über das englische Verhaftungsrecht so umständlich sind, sich mit dem englischen Hausrecht gar nicht beschäftigen, uns wohl am besten auf Glaser berufen. Jeder Constable hat das Recht, bei „glaubwürdiger Anzeige" eine Verfolgung einer Person wie auf handhafter That durch „Horn und Nachruf" (by hue and cry) einseitig anzuordnen und bei dieser Verfolgung in jedes Haus einzudringen, ja sogar die zur Verfolgung aufgeforderten Privatpersonen, die überdieß zur Nacheile verpflichtet sind, haben mit ihm genau dasselbe Recht. Ob eine solche Anzeige glaubwürdig ist oder nicht, darüber entscheidet niemand anders als eben der Constable! Das gilt schon seit 3. Edw. I. 9 bis auf die Gegenwart (Blackstone IV, 21. Burn II, 683. v. Hue and cry). Vgl. Glaser a. a. O. §. 138 u. 430. Eine rücksichtslosere, unbeschränktere Gefährdung des Rechts des Hauses ist wohl nicht denkbar, und man wird daraus ermessen, was rechtlich in England der Satz my house is my castle, wirklich werth ist. Wiederum müssen wir auf den früher citirten Satz Blackstones über die Constabler hinweisen, und wiederum müssen wir hervorheben, daß unter solchen Umständen allerdings das Privatklagrecht in England in der That mehr als eine Nothwehr gegen Polizei, denn als ein verfassungsmäßiges Recht erscheint.

Auf dem Continent hat dieß ganze System nun eine ganz andere Gestalt angenommen. Hier hat wiederum Frankreich die Initiative ergriffen. Frankreich hat, wie gesagt, das allgemeine Princip der

Unverletzlichkeit des Hauses zuerst anerkannt; die Unmöglichkeit jedoch, die Polizei ganz auszuschließen, ließ die Beschränkung auf die gerichtliche Haussuchung nicht zu, und die Unmöglichkeit der Privatklage gegen die Beamteten machte damit jenes Princip faktisch illusorisch. Aus dem Zusammenwirken dieser Elemente ist nun ein vollkommenes System des Hausrechts entstanden, das sich erst allmälig gebildet hat. Das Gesetz vom 19.—22. Juli 1791 stellt zuerst den Grundsatz auf, daß kein officier municipal in das Haus eindringen könne als in gewissen einzelnen Fällen, bei drohender Gefahr und mit richterlichem Befehl. Diese Grundsätze wurden nun in die Constitution vom Jahr VIII 1799 als Grundrecht im Wesentlichen aufgenommen, und sind die Grundlagen des ganzen continentalen Hausrechts geworden. Alle späteren Gesetze sind zum Theil nur Ausführungen dieser einfachen Principien, zum Theil sogar nur Uebersetzungen. Die Constitution von 1799 sagt T. VII. §. 76. La maison de toute personne habitant le territoire français est un asile inviolable. *Pendant la nuit*, nul n'a le droit d'y entrer que dans le cas d'incendie, d'inondation, ou de réclamation faite de l'intérieur de la maison. *Pendant le jour* on peut y entrer pour un objet special déterminé, ou par une loi, ou par ordre émané d'une autorité publique. Unter dem objet special wurden die Fälle des Gesetzes von 1791 verstanden (Volkszählung und Steuererhebung) unter der autorité publique zugleich Gericht und Polizei. Damit war der französischen administrativen Jurisprudenz ein weites Gebiet eröffnet und eine genauere Gesetzgebung nothwendig gemacht. Zuerst trat hier das Code pénal entscheidend auf, indem es im Art. 184 jede Behörde mit Strafe belegte, welche gegen den Willen des Einzelnen und ohne die Beobachtung der gesetzlichen Formen eine Wohnung betrat. Die Instruction der Gendarmerie vom 29. Oct. 1824 schrieb dann vor, daß auch sie des Nachts sich auf die Cernirung der Wohnung zu beschränken habe. Bei der Feld- und Forstwache ist bestimmt, daß dieselben selbst in Verfolgung handhafter That nur in Gegenwart des Juge de paix oder des Maire in ein Haus eindringen können. Doch hat der Staatsanwalt das Recht, in der Wohnung eines „prévenu" einzudringen, um Beweismittel des Verbrechens zu constatiren (Code d'Instr. Crim. Art. 36). Das Recht des Eindringens bei der Nacht bleibt auf die ursprünglichen Fälle des Gesetzes von 1791 und der Constitution von 1799 beschränkt; dabei wird angenommen, daß er auch das Recht der Delegation an ein anderes Organ habe. So steht hier ein sehr gut ausgearbeitetes System sowohl des gerichtlichen als des rein polizeilichen Hausrechts fest, das mit Recht zum Muster für die Nachbarstaaten wurde. (Vgl. Batbie, Traité de droit publ. et admin. T. II.

Ch. IV. Inviolabilité du domicile. Auch Laferrière, Droit publ. et admin. I. Ch. 2.) Die deutsche Gesetzgebung hat dagegen erst nach 1848 ein solches Recht bei sich ausgebildet und ist auch hier sehr unvollständig geblieben. Der Charakter ist derselbe wie bei der Verhaftung, zunächst die abstrakte, fast werthlose Aufnahme des Princips in einzelnen Verfassungen wie die von Preußen §. 6. Oldenburg Art. 40. Reuß §. 17. Waldeck §. 29. Luxemburg Art. 15 u. a. Diese Verfassungen folgen den deutschen Grundrechten, welche die französischen Bestimmungen im §. 140 unter dem allgemeinen Satz: „die Wohnung ist unverletzlich“ aufnahmen, jedoch viel unbestimmter, indem sie im §. 3 das Recht der polizeilichen Haussuchung neben der gerichtlichen und der Verfolgung auf frischer That dahin bestimmten, daß sie zuläßig sei „in den Fällen und Formen, in welchen das Gesetz ausnahmsweise (warum Ausnahme?) bestimmten Beamten auf richterlichen Befehl dieselbe gestattet.“ (Zöpfl, Staatsrecht II. §. 242 und 480.) Der Grund, die Regel des polizeilichen Eindringens in ein Haus zu einer Ausnahme zu erklären, liegt offenbar nur in der traditionellen Furcht vor der Polizei. Jedenfalls kam es nun eben darauf an, diese Gesetze für jene sogenannten Ausnahmsfälle zu erlassen. Und hier traten wieder die beiden deutschen Formen ein. Zunächst lag es an der deutschen Rechtsbildung, das gerichtliche Hausrecht als Hauptsache zu betrachten. Daher wurde das Hausrecht fast allenthalben zu einem Theil des Strafprocesses, was zur Folge hatte, daß die Strafproceßordnungen der verschiedenen Länder, da sie nun auch zugleich das polizeiliche Hausrecht zu regeln hatten, sehr unklar wurden, wie namentlich die badische §. 112, und die württembergische §. 239 und bayerische §. 251. Meistens genügt ein Verdacht, wie in England, ohne Klage gegen den Beamteten. (Sundelin a. a. O. S. 33—35.) Da nun offenbar dieser einseitige Standpunkt nicht ausreichen konnte, so entstanden eigene Gesetze und zwar zuerst das preußische von 1850, welches eigentlich gar nichts anderes enthält, als die eben angeführten französischen Bestimmungen des droit de visite à domicile, und vernünftiger Weise auch gar nichts anderes enthalten konnte. Das Decret vom 14. Aug. 1850 regelt daneben jedoch noch namentlich das Verfahren der Finanzbeamten. Ein Fortschritt dagegen ist es, daß das Recht der Haussuchung von dem Hausrecht hier zuerst geschieden ist. Rönne (Staatsrecht I. §. 98) hat alle einzelnen auf diesen Punkt bezügliche Bestimmungen angeführt. Warum sich Sundelin gegen diese durchaus natürlichen Bestimmungen ereifert, ist in der That nicht abzusehen. Sie sind das Ergebniß einer fünfzigjährigen Rechtsbildung und gewiß dem englischen Recht vorzuziehen; es wäre nur ein

Rückschritt, wenn die Gesetzgebung, wie er es will, mit der thüringischen Strafproceßordnung (Art. 145) auf die vage Bezeichnung „in dringenden Fällen" beschränken würde. Das neueste Gesetz ist das österreichische vom 27. Oct. 1862. Hier ist der Unterschied zwischen der gerichtlichen und polizeilichen Haussuchung viel weniger klar als im preußischen. Regel ist die gerichtliche; Ausnahme ist die polizeiliche ohne Befehl des Gerichts zum Zwecke der gerichtlichen Verhaftung, der handhaften That, Nacheile, oder „Besitz von Gegenständen, welche auf Betheiligung an einer strafbaren That hinweisen." Die Consequenz davon ist nicht abzusehen, da die Polizei selbst das Urtheil darüber behält, ob dieß der Fall ist, oder nicht. Dazu kommt, daß die Zustellung des Befehles erst innerhalb 24 Stunden stattfinden soll. Die Unterscheidung zwischen Nacht und Tag fehlt ganz, wie in Frankreich und Preußen. Die „polizeiliche Aufsicht" gibt wie die „finanzielle Aufsicht" (?) das Recht nur in den vom Gesetz bestimmten Fällen. Dieß Gesetz ist, wie man sieht, neben der übrigen Rechtsbildung Europa's kein vollkommenes zu nennen. Doch sind auch hier Haussuchungen von dem Betreten des Hauses geschieden (§. 5).

3) Polizeiliche Hausdurchsuchung, Beschlagnahme, Briefrecht.

Geht man auch hier davon aus, das gerichtlich-polizeiliche Verfahren von dem sicherheitspolizeilichen zu scheiden, so sind die obigen Punkte nunmehr wohl sehr einfacher Natur, wenn gleich es von großer Wichtigkeit ist, sich über das leitende Princip zu einigen.

Alle jene drei Thätigkeiten haben nämlich nur dann einen Sinn, wenn man sie in Beziehung nicht auf eine Gefahr, sondern auf ein bereits geschehenes Verbrechen denkt. Es folgt daraus, daß diese Funktionen der Polizei wirklich in der Regel nur als Akte der gerichtlichen Polizei, und daher auch nur auf Befehl des Gerichts geschehen können. Es folgt daraus ferner, daß die Vornahme solcher Thätigkeiten durch die Vorschriften der Strafproceßordnungen geordnet werden muß. Nur in Einem Falle kann von einem speziellen Polizeirecht dabei die Rede sein und das Recht dieses Falles ist gleichfalls sehr einfach; nur tritt hier das Eigenthümliche ein, daß gerade dieses Recht nirgends bestimmt ausgesprochen ist. Die Polizei kann ohne richterlichen Befehl nur dann zur Beschlagnahme greifen, wenn nicht etwa eine Person, sondern ein ganz bestimmter einzelner Gegenstand ihr als ein Beweismittel für die Verfolgung eines Verbrechens erscheint. Ihr Recht ist dabei gleichfalls einfach. Es besteht einzig und allein darin, die nöthigen Maßregeln anzuordnen, damit ein solcher Gegenstand bis zur Vornahme der

gerichtlichen Schritte unberührt bleibe. Sie hat natürlich in einem solchen Falle sofort die Anzeige an das Gericht zu erstatten und die weiteren Aufträge von demselben als gerichtliche Polizei zu erwarten. Ist Grund vorhanden, daß ein solcher Gegenstand beseitigt werde, so kann sie ihn, eventuell mit Gewalt, dem Besitze der betreffenden Person entziehen, ohne selbst irgend eine Aenderung damit vornehmen zu dürfen. Je nach den Verhältnissen muß dieß durch Bewachung, Versiegelung oder Depot geschehen. Grundsatz ist, daß sie selbst in Papiere und Briefe niemals Einsicht nehme, sondern sie nur dem Gericht überliefere, und eventuell von dem Gerichte das Recht zur Einsichtnahme empfangen muß. Alle andern Bestimmungen gehören den Strafproceßordnungen, also nicht der Sicherheitspolizei, sondern der gerichtlichen Polizei; oder, um das ganze Rechtsgebiet in Eine Formel zusammenzufassen: die Beschlagnahme kann auch polizeilich, die Durchsicht kann nur gerichtlich stattfinden.

Es ist sehr schwer, etwas Genügendes über das positive Recht zu sagen, da so viel wir sehen, ein besonderes Recht für alle jene Fälle neben den Strafproceßordnungen und ihren Vorschriften nur in Preußen besteht. Das englische Recht läßt die Beschlagnahme, auch von Papieren, durch den Constabler auch außergerichtlich zu, jedoch ohne bestimmtes Gesetz und nur als allgemeine Consequenz des rein polizeilichen Rechts desselben. Grundsatz ist jedoch, daß die Einsicht in alle Papiere, also auch in Briefe, nur durch das Gericht geschehen darf. Die gerichtliche Beschlagnahme fordert einen formellen Search warrant. (Glaser a. a. O. §. 140—146.) In Frankreich sind die visites à domicile und die Beschlagnahme nach dem Gesetz vom 24. Februar 1834 auf Grundlage des Code d'Instr. crim. 33 genau geordnet, und der Grundsatz festgestellt, daß sie nur in Gemäßheit eines Mandat de récherche vorgenommen werden dürfen, wodurch die ganze Frage Sache der Strafproceßordnung geworden ist. Doch hat der Code d'Instr. crim. art. 36 und 37 dem Staatsanwalt das einseitige Recht der Beschlagnahme gegeben. Die Unverletzlichkeit des Briefgeheimnisses ist formell anerkannt: schon Napoleon I. erklärte die Nothwendigkeit desselben vom rein polizeilichen Standpunkt „la violation du secret des lettres est inutile et dangereuse.“ (Thiers, Histoire de l'Empire T. XX. L. 62, p. 636.) In Belgien hat die Constitution von 1830 das Briefgeheimniß für unverletzlich und die Postbeamten für verantwortlich erklärt. (Batbie, Dr. publ. et admin. II. Ch. VI.) — Das englische Briefrecht wird durch spezielle warrants gelegentlich umgangen, obgleich die Regierung

es nicht gesteht. (Fischel, die Verfassung Englands, S. 97—10
Preußen hat in seinem Gesetz vom 12. Februar 1850 das einzige systematische Recht der Hausdurchsuchung und Beschlagnahme, von dem polizeilichen Hausrecht geschieden, aufgestellt. Der leitende Grundgedanke dabei ist, den allgemeinen Grundsatz der Verfassungsurkunde (Art. dahin zu erklären, daß Haussuchungen nur unter Zuziehung von Behörden der Angeschuldigten und Hausgenossen vorgenommen, und daß die Briefe zwar mit Beschlag belegt, aber nur auf richterlichen Befehl geöffnet werden dürfen. Ein Gesetz für die Ausnahmen bei Krieg 2c. ist noch nicht erlassen. Gute Darstellung bei Rönne, Staatsrecht I. §. 99. Der frühere Kampf für die Unverletzlichkeit des Briefgeheimnisses, außer dem, was Klüber in seinem Oeffentlichen Recht sagt, namentlich bei Aretin, constitutionelles Staatsrecht II. 1. Abth. 188 ff. Das übrige deutsche Recht ist nur strafprocessualisch; die Berechtigung der Gerichte ist hier durchgehend sehr gut bestimmt, meist auf Grundlage des Satzes, daß die Briefe nur auf collegialen Beschluß geöffnet werden dürfen. Dagegen fehlt eine bestimmte Scheidung des Rechts der Beschlagnahme von dem der Einsicht in die Papiere, wie überhaupt des Sicherheits- von dem gerichtlichen Polizeiverfahren. (Sundelin a. a. O. S. 33—42.) Das österreichische Gesetz vom 27. Oktober 1862 hat geradezu vorgeschrieben, daß auch die „Haussuchungen zum Zweck der polizeilichen Aufsicht" nach den Vorschriften der Strafproceßordnung zu geschehen haben §. 5. Dagegen fehlt das Recht der polizeilichen Beschlagnahme und die Strafproceßordnung §. 104 ff. gibt indirekt das Recht zu derselben schon bei dringenderem Verdacht; zur Nacht soll die Hausdurchsuchung nur in sehr dringenden Fällen stattfinden §. 107. Gemeindebeamte werden nicht beigezogen.

4) Polizei der Waffen.

Die Polizei der Waffen hat nur eine Bedeutung, insofern die Waffen als Mittel zur Störung der öffentlichen Ordnung dienen. Sie ist daher in der Heimath der Revolutionen, in Frankreich entstanden, dort ausgebildet, und von da nach Deutschland herüber gegangen, während in England eine solche nicht existirt. Man kann im Allgemeinen unterscheiden zwischen der Waffenpolizei überhaupt, und der Waffenpolizei in speziellen Fällen. Die Waffenpolizei überhaupt ist meistentheils ein Verbot, Waffen von bestimmter Art ohne Genehmigung verfertigen, theils dieselben besitzen, theils mit denselben öffentlich erscheinen zu dürfen. Die Waffenpolizei der speziellen Fälle tritt bei Störungen der öffentlichen Ruhe auf, und besteht in der meist mit schweren Strafen bestärkten Vorschrift, die Waffen abliefern zu müssen.

Es ist ganz natürlich, daß mit oder ohne Gesetz und Verfügung die Handhabung dieser Polizei im umgekehrten Verhältniß zur öffentlichen Ruhe steht.

Die Waffenpolizei Frankreichs unterscheidet zwischen der Erlaubniß zur Waffenfabrikation, indem die Produktion von Kriegswaffen einer eigenen Genehmigung von Seiten des Kriegsministeriums unterliegt (Dekret vom 14. December 1810; Ordonnanz vom 24. Juli 1816, Gesetz vom 14. Juli 1860.) Der bloße Besitz von solchen Kriegswaffen wird als Vergehen betrachtet (Verordnung vom 6. März 1861). — Das Tragen von Waffen ward schon durch das Gesetz vom 13. Frim. an V verboten; das Gesetz vom 24. Februar 1834 hat das Tragen derselben mit bestimmten Strafen belegt, speziell bei einer aufrührerischen Bewegung. Die Jagdwaffen wurden durch Dekret vom 11. Juli 1810 und 4. Mai 1812 erlaubt; diese Erlaubniß ist bestimmt durch permis de chasse. (Gesetz vom 3. Mai 1844.) Gut bei Batbie a. a. O. S. 354—362. Laferrière a. a. O. I. Ch. II. Block v. Armes. — Das deutsche System hat sich wenig um die französische Unterscheidung von Kriegs- und Privatwaffen gekümmert, dagegen hat es mit Recht das Hauptgewicht auf das Verbot heimlicher Waffen, und auf die sicherheitspolizeiliche Ueberwachung von Schießübungen gelegt. Eine sehr genaue Gesetzgebung in Preußen, welche in ganz verständiger Weise mit der definitiven Verweisung auf das Strafgesetzbuch §. 340. ff. schließt. (Rescript vom 22. November 1860.) Weitere Vorschriften Rönne, Staatsrecht I. §. 100 und II. §. 350. In Oesterreich ist das Waffenpatent vom 24. Oktober 1852 zu einer systematischen Gesetzgebung über die Waffenpolizei geworden. Verbotene Waffen und Munition, jedoch mit Bewilligungsrecht der Behörde §. 1—14. Waffentragen §. 14—17. Waffenpässe §. 18. Waffensendungen; daneben Haftung für Culpa im Strafgesetzbuch §. 374. (Stubenrauch, §§. 206 und 214.) — Auch in Württemberg auf Grundlage früherer Gesetze ein ausführliches Gesetz über Waffentragen vom 1. Juni 1853 (Roller, Polizeirecht §. 123). — Bayern, Polizeistrafgesetzbuch §. 49. (Baden, Polizeistrafgesetzbuch §. 41); wesentlich nach französischem Muster mit Unterscheidung von Kriegs- und Privatwaffen, ohne Unterschied von heimlichen und offenen Waffen, wie in Preußen. (Stempf a. a. O., S. 116—118.)

Dritte Abtheilung.

Niedere Sicherheitspolizei.

Begriff und Recht.

Die niedere Sicherheitspolizei entsteht dadurch, daß durch menschliche oder natürliche Kräfte die Existenz der **Einzelnen** gefährdet werden kann, ohne daß eine bestimmte unmittelbar gefährdende That vorliegt und dieselbe im Stande wäre, sich überhaupt oder ohne Anwendung ganz außergewöhnlicher Vorsicht dagegen zu schützen. Es ist natürlich daß eine solche Polizei überhaupt erst da entsteht, wo eine gewisse Dichtigkeit der Bevölkerung solchen Gefahren den Charakter allgemeiner Zustände gibt. In dem Beginne der Civilisation sowohl als da, wo auch bei hoch ausgebildeter Gesittung die Bevölkerung sehr dünn ist, wie in einsamen Gegenden, muß die Gemeinschaft es den Individuen selbst überlassen, sich diesen Schutz zu schaffen. Je enger die Bevölkerung rückt, je mehr wälzt sie diese Sorge auf die Verwaltung, und so entsteht ein ganzes System von Maßregeln, welche zusammen die niedere Sicherheitspolizei bilden.

Dieselbe hat demgemäß einen ganz unbestimmten Umfang, weil sie sich auf **alle** den Einzelnen gefährlichen Verhältnisse bezieht. Jedoch scheiden sich in derselben drei ganz bestimmte Gebiete nach den drei Elementen der Gefahr. Die erste Ursache der Gefährdung der Sicherheit sind die Menschen selbst als solche, die zweite sind die Beschäftigungen und die Besitzer derselben, die dritte endlich die natürlichen Zustände. Es ist dabei natürlich weder möglich, noch hat es einen Werth, alle einzelnen auf diese Gefährdungen bezüglichen Bestimmungen in den verschiedenen Ländern anzugeben, schon darum nicht, weil eben die natürlichen Verhältnisse örtlicher Natur sind. Wohl aber hat das daraus entstehende niedere Polizeiwesen und sein Recht einen gewissen gleichartigen Charakter, je nach der Ursache, aus der es entsteht, und auf diesen als das eigentliche Element der Vergleichung sind die einzelnen Bestimmungen zurückzuführen.

Da nämlich die Sicherheitspolizei gefährlicher Personen und gefährlicher Unternehmungen stets eine unvermeidliche Beschränkung der persönlichen Freiheit mit sich bringt, so wird das diese Freiheit beschränkende Recht stets ein gesetzmäßiges sein müssen, während die Ausführung seiner Bestimmungen den Selbstverwaltungskörpern um ihrer örtlichen Natur willen überlassen wird. Die rein natürliche Sicherheitspolizei dagegen beruht auf Verfügungen, und diese müssen stets von dem örtlichen Verwaltungsorgane, vorzugsweise von den Selbstverwaltungskörpern

sowohl angeordnet als ausgeführt werden. Daher fallen höchstens die erstern unter eine spezielle Vergleichung, während bei den letztern die Aufstellung der allgemeinen Kategorie genügen kann.

Es ergibt sich von selbst daraus, daß die Quellen dieses Rechts hauptsächlich in den Verwaltungsgesetzkunden der einzelnen Länder zu suchen sind, die dieß Gebiet mit um so mehr Liebe und Umständlichkeit behandeln, als in ihm sich die Verwaltungsthätigkeit der niedersten Organe am meisten bewegt.

I. Persönliche niedere Sicherheitspolizei.

Die Grundlage der persönlichen niedern Sicherheitspolizei sind diejenigen Zustände und Lebensverhältnisse der Individuen, welche wie sie selbst dauernd sind, auch eine dauernde Gefährdung der Gemeinschaft durch solche Persönlichkeiten enthalten. Diese Lebensverhältnisse erscheinen nun in zwei Hauptformen, den Vagabunden und Bettlern einerseits, und den entlassenen Sträflingen andererseits. Es ist wohl kein Zweifel, daß bei beiden die Art und Weise, wie sie Gefahr bringen, vielfach gleich ist. Allein der ethische sowohl als der wirthschaftliche Grund dieser Gefahr ist wesentlich verschieden, und daher ist auch das Polizeiverfahren und das Polizeirecht bei beiden ein nicht minder verschiedenes. Sie fordern daher eine besondere Darstellung, wie denn das betreffende Verwaltungsrecht beider nicht gleichzeitig entstanden ist.

a) Polizei des Bettler- und Vagabundenthums.

Die tiefe, dem germanischen Leben vorzugsweise eigenthümliche Abneigung gegen das Bettler- und Vagabundenthum beruht im Allgemeinen auf der Grundanschauung der Geschlechterordnung, welche das Angehören des Einzelnen an ein Geschlecht, und damit die Seßhaftigkeit als Basis der gesammten öffentlichen Rechtszustände anerkennt. Der Unseßhafte, nicht unter dem Recht des örtlichen Geschlechterkörpers stehend, ist ihm gegenüber rechtlos. Der Bettler aber wird, da in der Geschlechterordnung das Geschlecht seine Armen ernährt, ein Vorwurf gegen die Seinen. Beide sind daher im Widerspruche mit dem gesammten öffentlichen Rechtszustande. Daher erscheint sowohl das Bettler- als das Vagabundenthum als ein Unrecht, das an und für sich als Vergehen bestraft werden muß. Die ständische Ordnung schärft diese Auffassung für Vagabunden, da sie fordert, daß jeder einer ständischen Grundherrlichkeit angehören soll, während das kirchliche Almosen die Bettelei umgekehrt fördert.

In der polizeilichen Epoche tritt dagegen ein neues System ins Leben, dessen Grundlage das gesetzliche Armenwesen ist. In ihm entspricht die Pflicht der Gemeinde, ihre Armen zu ernähren, dem Recht derselben, die Bettelei zu verfolgen. Das ganze Bettlerwesen als solches erscheint dadurch als eine Uebertretung der öffentlichen Ordnung, als ein Vergehen des Armen gegen seine Pflicht, sich nach den Regeln des Armenwesens seiner Heimath unterstützen zu lassen, und so entsteht der Grundsatz der Strafe für die Bettelei, die ursprünglich als eine Polizeistrafe auftretend und von den Selbstverwaltungskörpern gehandhabt, durch Härte, Willkür und zufällige Ausführung von Seiten der örtlichen Polizeiorgane die Gesetzgebung der staatsbürgerlichen Epoche dazu nöthigt, die Bestrafung der Bettelei in das allgemeine Strafrecht aufzunehmen. Das Vagabundenthum dagegen bleibt seiner Natur nach ein Gegenstand der Polizei, da es auf keine bestimmbare rechtswidrige Handlung zurückgeführt werden kann. Es wird daher gleichsam in seine Momente aufgelöst. Grundlage ist das polizeiliche Verbot des erwerblosen Herumtreibens, mit der Consequenz, daß die gesetzliche Armenheimath nöthigenfalls den Vagabunden zu unterhalten habe. Die daraus entstehenden Maßregeln sind erstlich: die Verpflichtung des Unseßhaften selbst im Fall eines auf das Herumziehen berechneten Erwerbes, den letztern legitimiren zu können (Wanderbuch, Hausirpaß); zweitens: das Recht der Polizeiorgane bei mangelnder Legitimation den Betreffenden festzuhalten; drittens: denselben an die Armenheimath abzusenden (das sogenannte Schubwesen.) Zu einer Bestrafung der Vagabunden liegt an sich kein Grund vor. Dieselbe kann rationell nur da eintreten, wo der Unterstützte seine Armenheimath verläßt ohne Anzeige, und ohne Grund zu einem Erwerbe zu haben. Das Hausiren steht unter der Gewerbeordnung.

Natürlich bestehen nun eine Menge der ausführlichsten Vorschriften über das Einzelne bei diesem Verfahren, die manches Verschiedene enthalten. Doch ist die Grundlage allenthalben gleichartig wie die Natur der Sache es fordert. Dieselbe läßt sich in folgende Punkte zusammenfassen: Betteln ist an sich straffällig bei organisirtem Armenwesen, Herumtreiben nur bedingt. Die Polizei hat in Beziehung auf das letzte die Aufgabe, den erwerblosen Herumtreiber dem organisirten Armenwesen seiner Heimath zu übergeben. Das Betteln ist ein Verstoß gegen das Recht, das Vagabundenthum ein Verstoß gegen die Ordnung. Mit im Grunde sehr geringen Abweichungen sind daher Geschichte und Recht in allen Ländern, bei aller Verschiedenheit doch wesentlich gleich. Regel ist jedoch, daß das Strafverfahren in dem Grade strenger ist, in welchem das Armenwesen allgemeiner und

bestimmter ausgebildet erscheint. Man kann daher auch dies ganze Gebiet als Theil des Armenwesens und als letzte Erfüllung seines Rechts betrachten.

Von einer eigenen Literatur ist dabei außer den Angaben in den verschiedenen Verwaltungs- oder Polizeirechts-Darstellungen der einzelnen Länder keine Rede. Leider stoßen wir hier wieder auf den Mangel solcher Arbeiten in den meisten kleineren Staaten.

England bietet den Hauptbeweis des obenerwähnten Zusammenhangs zwischen Armen- und Bettlerwesen. Die strenge und schwere Armenpflicht hat das Herumtreiben und Betteln schon lange zu einem strafbaren Vergehen gemacht, ein Standpunkt, der seit Eduard IV. bis zur neuesten Zeit sich erhalten hat. Das gegenwärtige Recht beruht auf 5 Georg IV. 83. Aufstellung von drei Kategorien von Vagabunden — disorderly persons — rogues and vagabonds — und incorrigible rogues. Die Strafen sind darnach verschieden. Das Recht der Abführung in die Arbeitshäuser ist vollständig anerkannt; die höheren Grade werden eventuell mit Peitschenhieben bestraft. (Vergl. Gneist, englisches Verwaltungsrecht II. 37.)

In Frankreich ist bei viel unvollständigerer Organisation des Armenwesens, aber bei einer genaueren Entwicklung des Strafrechts das Verhältniß eingetreten, daß zwar die Bettelei sowohl als das Vagabundenthum strafbar sind, daß aber die Bettelei vielmehr nur als Anlaß zur regelmäßigen Armenunterstützung betrachtet wird. Im vorigen Jahrhundert waren die Strafgesetze gegen die Mendicité sehr hart, wie überhaupt auf dem Continent (seit Edikt vom 27. Aug. 1612 in vielfacher Wiederholung und Verschärfung bis Dekret vom 20. Oktober 1750) bis man 1764 auf das dem englischen System ähnliche System der maisons de correction verfiel (Dekret vom 21. Sept. 1767), die nachher die Dépots de mendicité genannt wurden. Dieselben wurden durch das Dekret vom 30. Mai 1790 aufrecht erhalten, aber das Dekret vom 15. Okt. 1793 machte die Bettelei zu einem Vergehen, befahl die Errichtung von freilich nur Eines Arbeitshauses in jedem Departement, nannte dieselben maison de correction und ging so weit, auf Grundlage der Armenpflicht die Bettelei im Wiederholungsfalle mit der Deportation zu bedrohen; zugleich sollte jeder Bettler in ein solches Depot abgeführt werden. Da aber dieselben nicht zu Stande kamen (es gibt auch jetzt nur noch 20), so mußte sich der Code Pénal darauf beschränken, die harte Bestrafung der Bettelei auf diejenigen Orte zu beschränken, wo sich ein solches befindet (Art. 274), doch bleibt die gewerbsmäßige Bettelei auch sonst strafbar (Art. 275) und ein erschwerender Umstand

bei Verbrechen (Art. 276—282). Die Instruktion für die Dépots de mendicité, so wie die Organisation ihrer Verwaltung in einem eigenen Reglement, Decl. des instruct. du M. de l'Intérieur. Die „Vagabundage" wird gerichtlich erklärt, und hat nebst Kerkerstrafe von 2 bis 6 Monaten die Unterstellung unter die polizeiliche Aufsicht von 5 bis 10 Jahren zur Folge. (Code Pénal art. 269—271.) Ueber das Ganze vergl. Laferrière, Dr. administratif I. T. I. Ch. IV. Sehr kurz ist Batbie, Dr. public et admin. II. p. 345. Eine sehr umfassende und zugleich mit historischen Angaben versehene Arbeit (speziell über die Declaration von 1794, S. 20—23) ist die Schrift von Th. Homberg, De la repression du vagabondage 1862. Freilich bezieht sich diese Arbeit wesentlich auf Frankreich und hat mehr einen socialen als juristischen Charakter (mesures à prendre von S. 52 ff., nebst Statistik), enthält aber sehr viel Material für einzelne Fragen.

In Deutschland war die Bettelei und das Vagabundenthum stets verfolgt; die Unsicherheit des vorigen Jahrhunderts machte namentlich gegen das letztere sehr ernste Maßregeln nothwendig. Ueber die damaligen Zustände, namentlich das Räuberwesen, das keineswegs bloß eine Fiktion oder gar poetisch war (1799 und 1801, waren in der Wetterau angeblich zwei Räuberbanden von einigen hundert Mann mit Infanterie und Cavallerie), sowie über die strengen Gesetze gegen die Landstreicherei siehe J. H. Berg, deutsches Polizeirecht (Bd. IV. 2. Abth. Nr. XXXI.) Mit unserem Jahrhundert und der Einführung eines geordneten Armenwesens tritt allenthalben ein geregelter Zustand ein, der freilich noch mit einer Unmasse einzelner Vorschriften überdeckt ist.

Oesterreich. Nachdem die Hülfe durch die Verpflichtung zur regelmäßigen Armenunterstützung anerkannt ist (Verordn. vom 11. Oktober 1783), erscheint die Bettelei im Strafgesetzbuch §. 517 als strafbar. Die Gemeinde hat die Bettelpolizei. Das Vagabundenthum wird durch polizeiliche Ablieferung an die Heimath und in die Arbeitshäuser verfolgt. Schubwesen und Verfahren dabei Stubenrauch, österreichische Verwaltungsgesetzkunde §. 338 ff.

Preußen. Auch hier ward der alte Grundsatz der Bestrafung der Bettelei anerkannt (Gesetz vom 6. Januar 1843) aber zugleich ist dieser ganze Theil als Armenzuchtpolizei sowohl für die Armen als die Vagabunden geregelt durch das Gesetz vom 11. Mai 1855. Die letzteren kann die Landesbehörde (jetzt Landrath) schon nach dem allgemeinen Landrecht II. 19. 3, 5, in die Zwangsarbeitshäuser abführen lassen; das Strafgesetzbuch §§. 117—120 bestimmt sogar, daß sie dort bis zu drei Jahren stationirt werden können. (Siehe das Einzelne bei Rönne, Staatsrecht II. 336 — 344; K. v. Schmid, die Polizei-

verwaltung auf dem platten Lande und in Städten, insbesondere in ihrem Verhältniß zur Strafrechtspflege 2. Aufl. 1866.)

Bayern. Grundlage war bis zum Polizeistrafgesetzbuch das Mandat, das Bettler- und Vagantenwesen betreffend vom 28. Novbr. 1816, in welchem auch die Hausirgewerbe und ihr Recht aufgenommen waren. Das neue Polizeistrafgesetzbuch vom (10. November 1861) hat dann diese Begriffe und Verhältnisse neu bestimmt, die „Arbeitscheine" (Art. 87), die „Landstreicher" (Art. 88) und den „Bettel" (Art. 89) juristisch definirt, das unbefugte Gabensammeln hinzugefügt (Art. 91) und ein Strafsystem aufgestellt (Art. 90), in welchem bei jugendlichen Personen „das Polizeigericht die Unterbringung in eine Erziehungsanstalt" anordnen kann. Das Strafgesetzbuch Art. 76 liegt diesen Bestimmungen zum Grunde.

Württemberg steht im Ganzen auf demselben Standpunkt. Die Aufsicht schon in der Landesordnung T. 26. §. 12 ausgesprochen. Genau organisirt in unserem Jahrhundert. Das Almosengeben sogar verboten 1766. Das Polizeistrafgesetz Art. 20 ff. hat die bisherigen Bestimmungen ziemlich zusammengefaßt, nebst dem Ergänzungsgesetz vom 2. Mai 1853; auch hier im Zusammenwirken mit dem Strafgesetzbuche Art. 198. Strafe: Arrest. Competent ist das Bezirkspolizeiamt, daneben noch die Bestrafung der zur Armuth führenden Unmäßigkeit nach dem Polizeistrafgesetzbuch Art. 24 mit Arrest. Confination arbeitsscheuer Personen (bis 3 Jahre polizeiliche Competenz). Das Vagabundenthum in Verbindung mit falschen Documenten nach dem Strafgesetzbuch Art. 197, beim Rückfalle Art. 196. Sonst polizeiliche Strafe bis 14 Tage Arrest, nebst Abführung in die „Beschäftigungsanstalt" als polizeiliche Maßregel. (Mohl, Württembergisches Verwaltungsrecht S. 374 und 284. G. Roller, Württembergisches Polizeirecht 1856, §. 40—82.)

Königreich Sachsen. Grundlage ist noch das Mandat vom 9. Juni 1803, an welches sich wegen Einlieferung von Bettlern die Armenordnung vom 22. Oktober 1840 anschließt. Errichtung von Landarbeitshäusern seit 1803 und Organisirung derselben. Einlieferung jugendlicher Verbrecher in die Correctionsanstalten (Verordn. vom 11. Juli 1839); Schubtransportwesen (Rescript vom 22. April 1842); ausführlich G. L. Funke, Polizeigesetze und Verordnungen des Königreichs Sachsen, II. Bd. 1847.

Baden. Die Verhandlungen über das neue Polizeistrafgesetzbuch bieten sehr viel interessante Gesichtspunkte. Das Polizeistrafgesetzbuch scheidet die Arbeitsscheu von der Landstreicherei und dem Bettel. Natürlich ist auch hier die Begriffsbestimmung der ersteren die eigentliche

Schwierigkeit; Grundlage ist die Arbeitsfähigkeit; unklar ist dabei die Bestimmung, daß arbeitsscheue Personen, „die sich nicht auf erlaubte Weise ernähren" mit 4 Wochen Gefängniß bestraft werden sollen. Hier liegt doch offenbar das Strafbare in jenen unerlaubten Handlungen, die ja auch den Diebstahl umfassen. Für die Landstreicherei ist noch speciell durch Verordnung vom 19. December 1856 das polizeiliche Verfahren geregelt. (S. über die früheren Bestimmungen die Commissionsberichte bei Stempf a. a. O. S. 150—155 und badisches Strafgesetzbuch §. 639, sowie Gesetz vom 12. April 1856.) — Es ist wohl gewiß, daß in allen deutschen Staaten ähnliche Gesetze bestehen; durchgehend ist jedoch die Aufnahme der Strafbestimmungen in die verschiedenen Strafgesetzbücher, die zum Theil sehr hart sind, wie das braunschweigische §. 73 (Gefängniß von 14 Tagen bis 3 Monaten).

b) Polizei der entlassenen Sträflinge.

Die Polizei der entlassenen Sträflinge beruht offenbar auf einem wesentlich anderen Grunde als die der Arbeitslosen. Nicht die Strafe, sondern das Motiv des ersten Verbrechens wird als ein fortwirkendes angesehen und daher in dem entlassenen Sträfling der frühere Verbrecher unter polizeiliche Aufsicht gestellt. Es ist für den Begriff der Sache gleichgültig, ob der entlassene Sträfling arbeitslos ist oder nicht; die geschehene That haftet an ihm als Gefahr einer künftigen. Diese Vorstellung hat in früherer Zeit zu großer Willkür und nicht minder großem Unheil Anlaß gegeben. Unser Jahrhundert hat an die Stelle der früheren Rücksichtslosigkeit eine feste Rechtsordnung gesetzt, und hier hat wieder das Vereinswesen hilfreiche Hand geleistet. Man muß daher in diesem Gebiete zwei Standpunkte scheiden, den juristisch-polizeilichen und den socialen.

Die Aufgabe der polizeilichen Gesetzgebung war es, die polizeiliche Oberaufsicht über die entlassenen Sträflinge juristisch zu formuliren. Daraus entstand der Grundsatz, daß dieß Aufsichtsrecht, das seiner Natur nach unbestimmt in seinen Gränzen ist, wenigstens nicht Gegenstand der Willkür, sondern durch einen förmlichen Urtheilsspruch gesetzt werden solle. Dieses Princip gilt auf dem ganzen Continent, und hat die wichtige Folge, daß die Begründung der Nothwendigkeit jener Beschränkung der Freiheit nicht mehr in dem Bestraftwerden als solchem, sondern in der aus der Untersuchung sich ergebenden Individualität des Verbrechers gesucht und vom Gerichte nach bestimmten gesetzlichen Vorschriften festgestellt wird — der einzige Weg, der polizeilichen Thätigkeit eine ethische Basis zu geben. Die Ausübung dieser Ober-

aufsicht ist dann naturgemäß Sache der amtlichen Polizei, die Verpflichtung den entlassenen Sträflingen durch Arbeit wieder zu helfen, wird dagegen den Gemeinden zugewiesen, und anderseits ist es Sache der Rechtspflege, zu bestimmen, ob und wie weit die Aufsicht einen etwaigen Rückfall erschwert.

Die sociale Auffassung dagegen erkennt hier die Aufgabe, jene Uebelstände in ihren Ursachen zu bekämpfen. Dieß geschieht theils durch die Sorge für die allgemeine Heranbildung der Jugend, welche dem Hülfswesen angehört, theils durch das Auftreten des Vereinswesens, welches Vereine für entlassene Sträflinge, namentlich für jugendliche Verbrecher gegründet hat, um dieselben in eigenen Anstalten zu erziehen. Die Frage ist dabei nur die, ob es auch hier nicht besser wäre, solche Individuen bei Familien durch Mitwirkung der Vereine unterzubringen und auf diesem Wege das Ziel anzustreben. Uebrigens ist das ganze Gebiet noch sehr unentwickelt und ohne gemeinsam anerkannte Grundlagen. Es fehlt noch sowohl die Statistik als die wissenschaftliche Bearbeitung, während die reine sicherheitspolizeiliche Seite fast nur in den ausführlichen Instruktionen der niederen Polizeiorgane ausgebildet ist.

Geltendes Recht. England. Hier bestimmte schon das Statut 4 Georg IV. 64 (The Goal Act. 1825), daß jedem entlassenen Sträfling bei seiner Entlassung eine kleine Summe (bis 2 Pfd.) gegeben werden solle, um zurückzukehren to any place of employment or honest occupation. Darauf entstanden mehrfach Vereine für entlassene Sträflinge (decharged prisoners, aid societies). Diese Vereine, welche die entlassenen Sträflinge theils direct, theils indirect unterstützen, standen bisher unter dem allgemeinen Vereinsrecht. Das Statut 25—26 Vict. 44 bestimmt nun, daß, sowie ein solcher Verein in einer Quarterly session formell anerkannt (certified) ist, jene Unterstützung des Goal Act nicht mehr den Sträflingen selbst, sondern diesem Vereine zur Verwendung übergeben werden soll. Damit beginnt die sociale Richtung der englischen Sträflingsgesetzgebung.

Frankreich. Selbständige Behandlung der répris de justice: Grundsatz der polizeilichen Ueberwachung schon im Gesetz vom 28 Flor. an XII. Der Code Pénal stellt sie à la disposition du Gouvernement (Art. 44); das Gesetz vom 28. April 1832 ordnet das polizeiliche confinement. Die Colonies pénitentiares, eingeführt durch ein Gesetz vom 5. August 1830, haben keinen großen Erfolg gehabt. Colonie de Mettraye, landwirthschaftliche Anstalt für entlassene junge Sträflinge, besteht seit 20 Jahren.

Oesterreich. Grundsatz, die seit 1811 gesetzlich ausgesprochene Aufsicht über entlassene Sträflinge den Gemeinden durch die Polizeiorgane zuzuweisen (Erlaß vom 5. März 1853). Diese sollen ihnen Arbeit geben, „daß sie nicht aus Noth ein Verbrechen begehen" (Entschließung vom 30. Mai 1778). Stubenrauch, Verwaltungsgesetzkunde §. 179. Das Gesetz vom 27. Oktober 1862 zum Schutz der persönlichen Freiheit sagt in ziemlich unbestimmter Weise §. 5. „Niemand kann zum Aufenthalt an einem bestimmten Orte ohne rechtlich begründete Verpflichtung (?) erhalten (confinirt, internirt) werden. Eben so darf niemand außer den durch im Gesetz bestimmten Fällen aus einem bestimmten Ort ausgewiesen werden."

Die neueste Instruction vom December 1865 an die Generalinspection des Gefängnißwesens, auf sehr rationeller Basis entworfen, enthält in Beziehung auf entlassene Sträflinge folgenden Passus: „Durch Schutzvereine ist dahin zu wirken, daß Sträflinge bei ihrer Entlassung aus der Strafanstalt einen ehrlichen Erwerb finden, damit nicht bloß sie selbst, sondern vor allem die ganze Gesellschaft vor Rückfällen derselben in die Bahn der Verbrechen bewahrt werde. Zu diesem Behufe sind die Ueberverdienstgelder zweckentsprechend zu regeln, so wie die Geldmittel zu bestimmen, aus welchen an solche Arbeitsgeber, bei welchen entlassene Sträflinge durch mehrere Jahre mit Erfolg angemessene Beschäftigung und Obsorge finden, entsprechende Prämien verabreicht werden können." Arbeitshäuser sind sehr unvollständig, jedes mit eigenen Instructionen. Den Vereinen für entlassene Sträflinge alle Unterstützung versprochen. Decret vom 17. April 1847. Wenige entstanden.

Preußen. Grundsatz, daß die polizeiliche Aufsicht nur als selbständige Strafe ausgesprochen werden soll (Gesetz vom 12. Februar 1850 und Strafgesetzbuch §. 26—29. 116). Dagegen Recht auf polizeiliche Ueberwachung sowohl bei Sträflingen als bei allen herumziehenden Gewerben.

Bayern. Auch hier ist die Polizeiaufsicht auf entlassene Sträflinge als eigene Strafe gerichtlich auszusprechen nach dem Strafgesetzbuch (Hauptstück XV. XVII—XIX). Von eigenen Anstalten dafür ist nichts bekannt.

Württemberg. Hier kann die Confination durch die Kreisregierung gegen gewerbsmäßige Bettler erkannt werden. Polizeistrafgesetzbuch Art. 19—21. 24. 25; dagegen muß die polizeiliche Oberaufsicht gerichtlich erkannt werden (Strafgesetzbuch Art. 42) mit Recht der Ortsvorsteher auf Erlaubniß zur Ueberschreitung der Gränze (Strafgesetzbuch 43). Ueber die Beaufsichtigung selbst eine Ministerialverfügung vom 29. Juli 1845. Roller, Württembergisches Polizeirecht S. 41—43.

Königreich Sachsen. Das „Correctionswesen" ist im Königreich Sachsen durch viele Bestimmungen seit dem vorigen Jahrhundert geordnet: dasselbe ist eigentlich auf Vagabunden und Bettler berechnet, und die dortigen Correctionsanstalten sind nichts anders als Zwangsarbeitshäuser; die Correctionsanstalt zu Bräunesdorf ist namentlich für jugendliche Vaganten bestimmt. Für entlassene Sträflinge besteht kein eignes Recht, als daß ihnen die Verwendung beim Straßenbauwesen offen gehalten wird. Dagegen existirt seit 1836 ein Verein für entlassene Sträflinge, und ein Frauenverein für die entlassenen Mädchen und Frauen seit 1843. Vergl. Funke, Polizeigesetze und Verordnungen des Königreichs Sachsen 1837. Bd. II. S. 472—505. — Für Baden ist das betreffende Recht in den Vorschriften über Landstreicherei enthalten. Polizeistrafgesetzbuch §. 64. 65. S. Stempf a. a. O. S. 151.

Italien. Das System der modernen Polizei ist auch hier nach französischem Vorgange in das Strafgesetzbuch aufgenommen (Codice Pénale vom 20. Nov. 1859). Darnach können die Sträflinge unter polizeiliche Aufsicht gestellt werden (Art. 45) und ihnen ein gezwungener Aufenthalt angewiesen werden (das). Die Strafe für Bettelei Art. 442. Das Vagabundenthum bestimmt Art. 436. Strafe für oziosi, vagabondi und mendicanti validi (Art. 447). Gezwungener Aufenthalt. Verordnung vom 20. Mai 1866.

II. Gewerbliche niedere Sicherheitspolizei.

Die gewerbliche niedere Sicherheitspolizei hat die Aufgabe, die Gefährdung der Einzelnen durch den Betrieb einzelner Gewerbe zu beseitigen. Da diese Gefährdung namentlich in gesundheitspolizeilicher Hinsicht besteht, mit Ausnahme der Druckereien, welche auch in Beziehung auf Sittenpolizei gefährlich werden können, so kann man dieß Gebiet eben so wohl der niederen Gesundheitspolizei hinzurechnen. Außerdem ist es natürlich nicht thunlich, hier alle einzelnen dahin einschlagenden Bestimmungen aufzuzählen, da dieselben wenigstens dem größeren Theile nach örtlicher Natur sind. Es ist jedoch von Werth, diese Vorschriften auf gewisse Kategorien zurückzuführen, welche die Einrichtung der einzelnen Bestimmungen erleichtern, und einen systematischen Ueberblick gewähren.

Alle dahin gehörigen Bestimmungen haben nämlich als Objekt entweder die Gefährdung der öffentlichen Sittlichkeit, oder die Gefährdung der Gesundheit durch die mechanischen, oder die durch die chemischen Elemente des Gewerbes. Die niedere Sicherheitspolizei hat die Aufgabe, diese Gefahren auf doppeltem Wege zu bekämpfen.

Die erste ist die Concession der Anlage eines Gewerbes. Die neuere Entwicklung der Gewerbefreiheit hat das System der Genehmigung in diesem Sinne beibehalten; sie ist nicht mehr eine Genehmigung der Unternehmung als solcher, sondern nur die sicherheitspolizeiliche Erklärung, daß die Anlage in der Art und Weise an dem Orte, wo sie geschehen soll, keine Gefährdung des öffentlichen Wohlseins enthält. Dieß bezieht sich wieder theils auf die Unternehmung selbst (Druckerei), theils auf den Ort derselben (Schlachthäuser, Seifensiedereien ꝛc.). Die Entscheidung muß natürlich von der Ortsbehörde geschehen; jedes solche Verfahren aber soll stets unter Zuziehung der Nachbarn vorgenommen werden, und es ist durchaus richtig, nicht etwa an Ort und Stelle sofort zu entscheiden, sondern den Antrag des Betreffenden zur öffentlichen Kenntniß zu bringen, und um etwaigen Einwendungen eine Frist zu setzen, sowie das Beschwerderecht in vollem Umfange gelten zu lassen.

Das zweite Mittel ist die Sicherheitspolizei des Betriebes; und zwar theils in Beziehung auf die gemeingefährliche Kraft der mechanischen Motoren (Dampfmaschinen), theils in Beziehung auf die physiologischen Eigenschaften des Betriebsmateriales (gesundheitsgefährliche Stoffe und ihre Beseitigung). Alle hier einschlagenden Bestimmungen bilden das zweite Gebiet der sanitären Gewerbepolizei. Erst die neueste Zeit hat hier auf Grundlage der Mechanik und Chemie ein ausgebreitetes und treffliches System erschaffen, dem wesentlich jedoch noch die sanitäre Polizei der Werkstätten der Handwerker fehlt, während es für Communikationsmittel und Fabriken ein vortreffliches genannt werden muß.

Das dritte Mittel ist endlich die Sicherheitspolizei der Produkte selbst. Auch hier handelt es sich wesentlich um gesundheitspolizeiliche Vorschriften, die sich theils auf die Naturprodukte (Fleisch, Brod, Getränke ꝛc.), theils auf gewerbliche Produkte beziehen; im letzteren Falle enthalten sie meist Anwendungen der Giftpolizei.

Als Nachtrag zu den in dem Gesundheitswesen S. 72—76 bereits aufgeführten Gesetzgebungen über die Kinderarbeit möge uns gestattet sein, hier die zum Theil sehr reiche und ausführliche Gesetzgebung der Schweiz in Betreff der Fabriksarbeit aufzuführen. Die Kantone, welche eine solche Gesetzgebung bisher besitzen, sind Zürich, Glarus, St. Gallen, Aargau und Thurgau. In Zürich sind auf Grundlage des Gesetzes vom 7. Mai 1832 (Gewerbeordnung) und des Polizeigesetzes vom 16. December 1844 das Gesetz vom 24. Oktober 1859 betreffend die Verhältnisse der Fabrikarbeiter nebst mehreren Vollziehungsverordnungen von 1859 und 1861, speciell die Verordnung vom 7 Febr. 1857, betreffend gesundheitspolizeiliche Untersuchung fremder Gesellen,

Arbeiter u. s. w. erschienen. Tägliche Arbeitszeit für Schulkinder höchstens 5, für nicht confirmirte dagegen bis 13 Stunden! Verbot jeder Verwendung von 9 Uhr Abends bis 5 Uhr Morgens. — Glarus. Gesetz vom 10. August 1864 über die Fabrikpolizei. Schulkinder dürfen in keiner Fabrik verwendet werden; Repetirschulkinder nie während der Schulzeit; höchste Arbeitszeit überhaupt 12 Stunden. St. Gallen. Gesetz vom 8. Juni 1853 betreffend die „Fabrikkinder." Auch hier Ausschluß der Schulkinder; Kinder der Ergänzungsschulen während der Schulzeit; Arbeitszeit unter dem 15. Jahre 12 Stunden und Verbot der nächtlichen Arbeit unter diesem Alter. — Aargau. Fabrikpolizeigesetz vom 16. Mai 1862. Vollzugsverordnung vom 10. December 1862. Vor dem 13. Jahr Verbot jeder regelmäßigen Arbeit in den Fabriken; der Regierungsrath kann bei gesundheitsschädlichen Arbeiten die Verwendung von Kindern bis zum 16. Jahre verbieten. Arbeitszeit bis zum 16. Jahre 12 Stunden. Nachtarbeit verboten. — Thurgau. Verordnung vom 22. December 1815 und Unterrichtsgesetz vom 5. April 1853. Schulpflicht, und darf die Fabriksarbeit sie nicht beschränken. Arbeitszeit nicht genau bestimmt — doch nicht mehr als 12 bis 14 Stunden! Für „junge Leute" (?) nur Verbot der Arbeit zur Nachtzeit. — Die übrigen Kantone haben keine speziellen Gesetze; die einzige Beschränkung, freilich die sehr wichtige, ist die, daß in vielen Kantonen die Verwendung vor der Beendigung der Schulpflicht (Graubündten 14 Jahre, Schwyz 12 Jahre) geradezu verboten ist. Es ist dabei kein Zweifel, daß die obige Dauer der Arbeitszeit für die Kinder eine viel zu große ist. (Vgl. Zeitschrift für die schweizerische Statistik 1865 Nr. 1.)

Wir glauben, daß dieß ganze Gebiet wesentlich der Gesundheitspolizei gehört, und dürfen, um nicht in Wiederholungen zu verfallen, auf dieselbe verweisen. Wenn die Ordnung der Kategorien eine etwas andere ist, so beruht dieß darauf, daß der Standpunkt der letzteren etwas verschieden ist, als der der bloßen Sicherheitspolizei, da diese im Grunde hier als das vollziehende Organ für die erstere erscheinen muß.

III. Elementare niedere Sicherheitspolizei.

Die elementare (natürliche) niedere Sicherheitspolizei hat es ihrerseits mit den Gefährdungen zu thun, welche durch rein natürliche Gewalten nicht mehr so sehr der Gesammtheit als vielmehr den Einzelnen bedrohen. Es ist unmöglich, darüber etwas Bestimmtes zu sagen, da diese Gefährdungen fast immer ganz örtlicher Natur sind. Sie

entstehen theils durch Thiere, theils aus elementaren Verhältnissen. Es ist Sache der Ortsbehörden, in beiden Beziehungen solche Vorschriften zu erlassen und zur Geltung zu bringen, welche in beiden Beziehungen der öffentlichen Sicherheit genügen. Auch hier erscheint diese ganze Sicherheitspolizei im Grunde nur als das Vollzugsorgan für die polizeilichen Forderungen gewisser größerer Verwaltungsgebiete; es ist festzuhalten, daß die elementare Sicherheitspolizei ebenso wie die gewerbliche keine wissenschaftliche oder systematische Selbständigkeit hat, und daß die von der übrigen Verwaltung getrennte Darstellung derselben im Grunde nur auf der Verwechslung der Vollziehung und der Verwaltung im Kleinen beruht.

In der That ist die örtliche Polizei der Hunde (Hundswuth), des Viehes, der Epizootie ein Theil der reinen Gesundheitspolizei, ebenso die Sicherheitspolizei der Badestellen rc. Die Polizei der Gefahren auf öffentlichen Wegen gehört dem Wegewesen; die Polizei des Feuers dem Feuerwesen u. s. w. Die Aufgabe der Doctrin kann es hier nur sein, den innern Zusammenhang darzulegen; die Aufgabe der Praxis ist meist nichts anders, als eine vernünftige Anwendung des gesunden Menschenverstandes auf gewisse öffentliche Bedürfnisse, welche in nur zu vielen Fällen statt von der Bevölkerung selbst, erst von der Ortsbehörde angeordnet werden muß, um überhaupt zu geschehen. Die Selbständigkeit dieser elementaren Sicherheitspolizei beruht demnach darauf, daß eben die Polizeiorgane gleichsam das Sicherheitsgewissen der Bevölkerung sind; und es ist nicht zu verkennen, daß dieß seinen Werth hat.

Es darf dabei, indem wir für alle speziellen Vorschriften auf die Landespolizeiordnungen aller Art verweisen müssen, doch der hier wieder erscheinende specifische Charakter des Polizeirechts der großen Völker nicht übergangen werden. In England beruht das ganze Gebiet auf zwei Dingen. Zuerst auf der Removal Nuisances Act (Gesundheitswesen S. 33), welche die Behörde gesetzlich berechtigt, solche polizeiliche Sicherheitsmaßregeln vorzunehmen, wie sie das öffentliche Bedürfniß fordert. Allein es gibt dafür gar keine Art von amtlicher Inspektion. Es ist den Selbstverwaltungskörpern vollständig überlassen, ob sie und wie weit sie im Sinne jenes Gesetzes derartige Vorschriften selbst erlassen und über ihre Ausführung wachen wollen. Dagegen hat der Einzelne das Recht und auch das Mittel, die betreffenden Behörden für die wirkliche Ausübung dieser Sicherheitsmaßregeln zu zwingen. Dieß geschieht durch das System und Recht der Popular Actions gegen jedes Organ der Verwaltung, eine Klage des

Einzelnen auf Schadenersatz mit dem Klagfundament der Nichtbeachtung der Public Nuisances Act. Das Gericht entscheidet dann. Dieß an sich sehr schöne System des Polizeirechts würde schwerlich zu etwas nützen, wenn das Interesse der Bewohner nicht vermöge der Selbstverwaltung ohnehin für diese Sicherheitspolizei sorgte. In Frankreich dagegen ist diese ganze Polizei in den Händen des Maire, der nichts als Beamteter ist. Hier ist von einer Selbstverwaltung keine Rede, wohl aber hat Frankreich dafür sein treffliches Beschwerdeverfahren, das dieselbe in so vielen Punkten ersetzen muß. In Deutschland ist das Verhältniß ein vielgestaltiges, indem in einigen Beziehungen die Gemeinden, in anderen wieder die amtlichen Polizeibehörden, zum Theil auch die Gendarmerie eingreifen. Es ist vor der Hand unthunlich, darüber etwas Gemeingültiges zu sagen. Die Polizeihandbücher von Funke für Sachsen, Roller für Württemberg, Mayerhofer und zum Theil auch Stubenrauch für Oesterreich geben das Einzelne; in Preußen hat diese niedere Polizeiverwaltung sogar in ähnlicher Weise eine eigene Literatur, wie die der Justices of peace in England und der Juges de paix in Frankreich in den Mannels etc. Vergl. namentlich das Werk von K. v. Schmid über die Polizeiverfassung (siehe oben; 2. Aufl. 1866). Der wesentlichste Fortschritt besteht jedoch in den Polizeistrafgesetzbüchern (Württemberg, Bayern), welche ein objektives Recht und Verfahren bestimmen. Aber auch deren sind nur wenige, so daß wir sagen müssen, daß diese Sicherheitspolizei in Deutschland ganz als eine örtliche Rechtsbildung angesehen werden muß.



Innere Verwaltungslehre.

Erstes Hauptgebiet.

Die Verwaltung und das persönliche Leben.

Vierter Theil.

Das Pflegschaftswesen.



Das Pflegschaftswesen.

Begriff und Rechtsprincip.

Es kann natürlich nicht die Absicht des Folgenden sein, eine auch nur annähernd vollständige Darstellung des Pflegschaftswesens zu geben. Daß wir dabei sehr kurz sind, bedarf gegenüber dem mächtigen Stoffe wohl keiner Entschuldigung. Wohl aber müssen wir erklären, weßhalb wir überhaupt von demselben in der Verwaltungslehre reden, und während bisher das Verwaltungsrecht in dem bürgerlichen Rechte enthalten war, nunmehr fordern, umgekehrt das bürgerliche Recht desselben in das Verwaltungsrecht aufzunehmen.

Wir haben uns bereits im Allgemeinen über das Wesen desjenigen Rechtsgebietes ausgesprochen, das wir das bürgerliche Verwaltungsrecht genannt haben (vollziehende Gewalt S. 212). Es kann wohl kaum zweifelhaft sein, daß das Pflegschaftswesen eines der Hauptgebiete ist, welche diesem bürgerlichen Verwaltungsrecht angehören. Das, worauf es uns dabei ankommt, ist daher für unsern Zweck eben die Feststellung des Gesichtspunkts, nach welchem wir das gesammte Pflegschaftswesen nicht als einen Theil des bürgerlichen, sondern als einen Theil des Verwaltungsrechts betrachten müssen, und zwar in der Weise, daß nicht etwa das bürgerlich-rechtliche Element in demselben als aufgehoben angesehen wird, sondern daß dasselbe vielmehr nur als die Gesammtheit derjenigen bürgerlichrechtlichen *Folgen* erscheint, welche sich aus der, das Pflegschaftswesen bildenden Verwaltungsthätigkeit für die dabei betheiligten Einzelnen ergeben.

In der That nämlich kann man denn doch wohl schwerlich daran zweifeln, daß die Bestellung von Vormündern, die Pflicht zur Uebernahme der Vormundschaft, die Oberaufsicht der Behörde u. s. w. kein *Privatrecht* bilden, quod pactis privatorum mutari potest. Der Grund, weßhalb man es als solches behandelt hat, ist rein ein historischer; und niemand wird die Aufnahme in die bürgerlichen Gesetzbücher, die so viel anderes aus dem Verwaltungsrecht enthalten, für

einen Grund ansehen, ein bürgerliches Recht daraus zu machen. Doch müssen wir die weitere Darlegung dieses Gedankens, die ohne tieferes Eingehen auf das Wesen des Rechts und auf die Geschichte nicht denkbar ist, einer eigenen Arbeit überlassen. Hier muß es genügen, den innern und klaren Zusammenhang zwischen der Verwaltung und dem gesammten Pflegschaftswesen festzustellen, und dem ganzen Gebiete seine organische Stellung in der Wissenschaft damit anzuweisen.

Dieß nun ist im Grunde sehr einfach. Es wird nur darauf ankommen, den Begriff des Pflegschaftswesens nur erst einmal von dem seines Rechtes zu trennen; die administrative Natur des letztern ergibt sich dann fast von selbst. Freilich muß man zu dem Ende einen allgemeinen Ausgangspunkt annehmen.

Die Grundlage alles Pflegschaftswesens ist nämlich die Thatsache, daß das, was wir eine Persönlichkeit nennen, aus zwei Elementen besteht, die, obwohl innigst verbunden, dennoch neben einander so selbständig sind, daß sie sich trennen, und jedes für sich untergehen können. Das erste dieser Elemente ist das rein persönliche, die Fähigkeit der freien Selbstbestimmung, ohne welche eine volle Persönlichkeit nicht gedacht werden kann; das zweite ist das natürliche, die Gütereinheit der Persönlichkeit, die wir die Wirthschaft nennen. Wir werden daher von einer geistigen und von einer wirthschaftlichen Persönlichkeit reden können.

Nun ist das die Natur des Menschen, daß, während er stets und nothwendig eine wirthschaftliche Persönlichkeit ist, die geistige Persönlichkeit fehlen kann. Sie kann fehlen aus natürlichen Gründen, indem der Einzelne wegen Alters, Krankheit, Wahnsinns keine freie Selbstbestimmung hat; sie kann fehlen, indem die Person dauernd abwesend ist; sie kann aber auch fehlen, indem die Person stirbt; und sie kann endlich fehlen, indem sie die wirthschaftliche Persönlichkeit aufgeben, ihre Gütereinheit auflösen muß. Damit können also Zustände eintreten, in welchen die Persönlichkeit in der Wirklichkeit nur noch mit dem Einen ihrer beiden Momente existirt. Und hier tritt nun die Frage ein, was in solchem Falle die rechtlichen Forderungen und Folgen dieses Zustandes sind.

Wenn nun ein solcher Zustand wirklich nur die Einzelnen berührte, so würde das Recht desselben kein anderes als das bürgerliche sein können. So ist es auch in der That, wo jemand z. B. während einer geistigen Affektion einen Vertrag schließt, oder in seiner Abwesenheit der negotiorum gestor seine Angelegenheiten verwaltet. Man ist sich vollständig darüber einig, daß da, wo die Störung oder materielle Aufhebung der freien Selbstbestimmung nur im Verhältniß des Einzelnen zum Einzelnen vorkommt, die Grundsätze des bürgerlichen Rechts entscheiden.

Allein wo der Mangel der Selbstbestimmung aus irgend einem Grunde ein dauernder ist, da tritt ein anderes Verhältniß ein.

Während nämlich jene fehlt, bleibt die wirthschaftliche Persönlichkeit bestehen, und führt nothwendig ihr eigenes Leben fort. Dieß Leben bedingt und erzeugt wiederum seinerseits ganz unabwendbar eine beständige Berührung mit dem persönlichen und wirthschaftlichen Leben des andern Einzelnen; es ist ein Zustand einer wirthschaftlichen Persönlichkeit ganz undenkbar, in welchem nicht beständige und unvermeidliche gegenseitige Leistungen vorhanden wären. Diese gegenseitigen Leistungen sind jedesmal selbständige wirthschaftliche Akte, und die Selbstbestimmung der Persönlichkeit erscheint hier in dem Momente des gegenseitigen übereinstimmenden Willens, im Vertrage, oder in dem Kampfe gegen die fremde Verletzung, im Anspruch auf Schadenersatz. Es ist nun klar, daß demgemäß in der That nicht nur die eigene wirthschaftliche Persönlichkeit, sondern daß auch alle anderen, die mit oder ohne ihren Willen mit derselben in solchen Verhältnissen stehen, der persönlichen Zustimmung, also des geistigen Elementes der Persönlichkeit gar nicht entbehren können. Oder daß, da wir jene beständige und lebendige Gegenseitigkeit den Verkehr nennen, der Verkehr, der selbst eine Bedingung und zugleich eine Form des Lebens ist, das Vorhandensein der geistigen Persönlichkeit in der wirthschaftlichen unbedingt fordert. Der Mangel der ersteren in der letzteren wird daher zu einem Widerspruch, ja zu einer Unmöglichkeit im Verkehrsleben. Die einfache Aufhebung der wirthschaftlichen Persönlichkeit aber ist theils nicht möglich, weil selbst bei vollem Mangel der Selbstbestimmung die Person da ist (Geisteskranke), theils als vorhanden gesetzt wird (Abwesende), theils eine Werdende ist (Unmündige), theils gesucht wird (Verlassenschaft), theils aber kann sie, wo sie eintritt (Concurs), dem Einzelnen nicht überlassen bleiben. Es muß daher durch die höchste Persönlichkeit selbst, den Staat, und in demselben durch seine Verwaltung, das Moment der geistigen Persönlichkeit in der wirthschaftlichen als eine Bedingung des Gesammtlebens hingestellt werden. Denn da die auf diese Weise hergestellte Persönlichkeit eine für alle im Verkehr gültige sein, und das Recht der nicht vorhandenen daher für den ganzen Verkehr ersetzen muß, so kann nur der Staat dieß allgemein Gültige in allgemein gültiger Weise thun. Und die Gesammtheit derjenigen Ordnungen und Bestimmungen nun, durch welche die Verwaltung eine solche Erfüllung der Selbstbestimmung der Persönlichkeiten für den öffentlichen Verkehr herstellt, bildet das Pflegschaftswesen.

Die Grundformen dieses Pflegschaftswesens sind nun so vielfach,

als es persönliche Lebensverhältnisse gibt, welche dasselbe fordern. Man wird sie jedoch auf drei zurückzuführen haben. Da, wo der Person nur die volle Selbstbestimmung für die durch ihr Wesen und ihr wirthschaftliches Leben nothwendigen Thätigkeiten fehlt, und die letztere daher um der ersteren willen von der Verwaltung hergestellt werden muß, entsteht das Vormundschaftswesen. Da, wo die wirthschaftliche Persönlichkeit (das Vermögen), vorhanden ist, die Person aber gänzlich fehlt, und mithin der Uebergang an die Rechtsnachfolger vermittelt werden soll, entsteht das Verlassenschaftswesen. Da endlich, wo zwar die Person vorhanden, aber durch den Concurs der wirthschaftliche Tod eingetreten ist, entstehen die Begriffe der Masse und der Massenverwaltung. Alle drei zusammen bilden das Pflegschaftswesen.

In diesem Pflegschaftswesen nun erscheint das Recht desselben dadurch, daß die Einzelpersönlichkeit mit ihren Beziehungen zwar unvollständig aber nicht aufgehoben ist, und daß daher die Verwaltung mit den Einzelnen zusammenwirken muß, wie die Pflegschaft in jedem einzelnen Falle herzustellen. Die Gränze, bis zu welcher auf diese Weise die Thätigkeit der Verwaltung in der Erfüllung und Vertretung des Einzelnen zu gehen hat, bildet das öffentliche Recht des Pflegschaftswesens.

Die Gebiete, in welchen dieses Recht erscheint, sind zuerst die Bestellung des Pflegers, dann die Führung der Pflegschaft, endlich die mit dem Princip der Haftung verbundene Entlastung des Pflegers.

Das leitende Princip dieses Rechts, welches demselben seinen Charakter gibt, besteht darin, daß die Thätigkeit in Bestellung, Führung und Entlastung der Pfleger entweder von der Verwaltung ausgeht, und daher den Pflegern und der Pflegschaft den Charakter einer öffentlich rechtlichen Funktion gibt, oder daß die Verwaltung nur als oberaufsehende Gewalt der Pflege zur Seite steht. Dieß ist nach den verschiedenen Zeiten und Völkern in jedem Theile der Pflegschaft sehr verschieden gewesen. Im Allgemeinen jedoch beruht die Gestalt und Geschichte dieses Rechts wesentlich auf der Gesellschaftsordnung, und ist daher verschieden für die Geschlechterordnung, die ständische und die staatsbürgerliche, indem namentlich die erstere den Antheil der Verwaltung fast ganz ausschließt, die letztere dagegen die Pflegschaft überhaupt als eine öffentlich rechtliche Funktion, ein munus publicum hinstellt.

Der Organismus des Pflegschaftswesens ist aus einer Reihe von Gründen, die theils in der Natur der Sache, theils aber auch in historischen Verhältnissen, namentlich im Wesen der Grundherrlichkeit liegen, von jeher identisch mit dem Organismus der Gerichte gewesen,

und wird es auch zweckmäßig bleiben. Man kann daher sich begnügen, zu sagen, daß grundsätzlich die Gerichte die Pflegschaftsbehörden bilden.

Allerdings aber ist Stellung und Thätigkeit derselben wesentlich verschieden, je nach den einzelnen Zweigen des Pflegschaftswesens. Die Grundverhältnisse dieses ganzen Gebietes der Verwaltung nun sind folgende.

Die oben angedeutete Verbindung der Pflegschaft mit der Thätigkeit der Gerichte hat es mit sich gebracht, daß alle drei Gebiete derselben ausschließlich von der Jurisprudenz behandelt worden sind, theils in dem Civilrecht, theils aber auch in dem Staatsrecht, während sie wieder bei vielen Darstellungen des Staatsrechts ganz weggelassen, bei andern wieder nur einige Theile derselben von demselben aufgenommen werden. Diese Behandlungen sind stets mit der, der civilistischen Literatur eigenthümlichen Schärfe und Umsicht im Einzelnen und Praktischen, aber einerseits ohne den organischen Zusammenhang aller drei Gebiete des Pflegschaftswesens, anderseits ohne das innere Verhältniß zwischen dem römischen und germanischen Rechtsprincip, so wie großentheils ohne Vergleichung der neueren historischen Entwicklung dieses Rechts gearbeitet. Unsere Darstellung kann nur Andeutungen über jene Punkte und ihren Zusammenhang geben. Es hat die Wissenschaft in der Anschauung und Verarbeitung des Ganzen noch ein weites Feld zu gewinnen, das zuletzt der Verwaltungslehre angehören wird. Wir glauben, daß der einzige Schriftsteller der staatswissenschaftlichen Literatur, der sich vom Standpunkt der Staatswissenschaft mit der Obervormundschaft beschäftigt, Soden ist (Bd. 7), der auch seinerseits nur das polizeiliche Element darin bekämpft (S. 98), ohne zum Verlassenschafts- und Massenwesen zu kommen. — Uebrigens habe ich versucht, die obenstehenden Grundgedanken zunächst für das Vormundschaftswesen genauer auszuführen in meiner unten citirten Abhandlung über das Vormundschaftswesen.

I. Das Vormundschaftswesen.

1) Begriff.

Das Vormundschaftswesen enthält die Gesammtheit von Thätigkeiten und Bestimmungen der Verwaltung und des öffentlichen Rechts in allen denjenigen Verhältnissen, in welchen die Person für die wirthschaftliche Persönlichkeit zwar vorhanden ist, die natürlichen Zustände der Person aber die Selbstbestimmung derselben dauernd

beschränken. Die Aufgabe des Vormundschaftswesens ist es, den gegebenen Mangel in der Selbstbestimmung zunächst formell so weit zu ersetzen, als dieß das persönliche und wirthschaftliche Leben nothwendig erscheinen läßt, dann aber so weit thunlich auch für die Herstellung und Entwickelung dieser Selbstbestimmung bei der betreffenden Person zu sorgen.

Es gibt daher so viele Grundformen der Vormundschaft, als es Grundformen des Mangels an persönlicher Selbstbestimmung gibt. Dieselben erscheinen in drei großen Classen. Die erste enthält die Minderjährigkeit, in der die Selbstbestimmung als eine werdende angenommen wird und der Mangel derselben auf dem Alter beruht. Die zweite enthält die weibliche Vormundschaft, in der das Geschlecht der Grund der unvollkommenen Selbstbestimmung ist. Die dritte endlich umfaßt alle Fälle, in denen die Vertretung durch zufällige Lebensverhältnisse nothwendig wird. Die erste hat daher ein natürliches Ende mit dem Eintreten der Mündigkeit, die zweite ist naturgemäß eine dauernde, die dritte ist je nach ihrer Ursache dauernd oder vorübergehend (absens — furiosus — prodigus). Die erste bezieht sich stets auf Person und Vermögen zugleich, die zweite nur im Falle spezieller Aufforderung auch auf die Person, die dritte je nach den Umständen auf eine oder beide. Eine durchgreifende Scheidung einer bloß auf das Vermögen bezüglichen Vertretung durch die Vormundschaft (cura) von der auch auf die Person bezüglichen (tutela) ist weder denkbar, noch auch praktisch. Der Unterschied von cura und tutela ist nur als ein historischer anzuerkennen; er ist nur durch die falsche Behandlung des römischen Rechts in die deutsche Rechtswissenschaft aufgenommen, von den deutschen Gesetzgebungen längst beseitigt, und muß als verwirrend aufgegeben werden. Die Vormundschaft ist vielmehr Ein Ganzes, hat als solches ihre Geschichte, ihr öffentliches Recht und ihren Organismus, und muß in diesem Sinne als organischer Theil des Pflegschaftswesens behandelt werden. Dagegen ist allerdings die Aufgabe der Vormundschaft, das ist Form und Maß, in welcher die Verwaltung den Mangel der Persönlichkeit zu ersetzen oder dieselbe zu vertreten hat, natürlich in den oben angegebenen drei Grundformen sehr verschieden, weil eben das Objekt derselben, der Mangel an der Fähigkeit zur Selbstbestimmung, sehr verschieden ist. Es ist Aufgabe des speziellen Vormundschaftsrechts und seiner Lehre, dieß Verhältniß in den einzelnen Fällen genauer auszuführen. Die für alle geltenden, das allgemeine Vormundschaftswesen bildenden Grundsätze sind aber als Theil der Verwaltungslehre die folgenden.

Ich habe versucht, die Elemente der Geschichte des Vormundschaftswesens in der römischen und germanischen Welt hinzustellen. S. Stein, das Vormundschaftswesen. Haimerls österr. Vierteljahrsschrift. 1865. Heft 2. S. 224 ff. — Die Unterscheidung des österr. bürgerl. Gesetzbuchs §. 188 und des preuß. allgem. Landrechts II. 18. §. 3. 49 u. a. O. zwischen Cura und Tutela sind die Reflexe der römischen Theorie und an sich ohne praktischen Werth; es gibt in Wahrheit nur Eine Vormundschaft, wie es nur Eine Obervormundschaft gibt.

2) Das Rechtsprincip der Vormundschaft.

Das allgemeinste Rechtsprincip der Vormundschaft ist auch hier das Rechtsprincip aller Verwaltung. Die Verwaltung hat dem Mangel der Selbstbestimmung nur in so weit durch ihr Eingreifen abzuhelfen, als die Erfüllung dieses Mangels eine Bedingung des Gesammtverkehrs ist, und der Einzelne sich selbst nicht helfen kann. Wo beides der Fall ist, muß die Verwaltung eintreten; wo und in wie weit beides wegfällt, da muß die Thätigkeit der Verwaltung aufhören.

In aller Thätigkeit der Vormundschaft ist daher ein Zusammenwirken der Elemente der individuellen und der allgemeinen Persönlichkeit vorhanden; und das öffentliche Recht der Vormundschaft bestimmt demnach Gränze und Inhalt dessen, was die Verwaltung ihrerseits in der Vormundschaft gegenüber dem Einzelnen zu leisten hat.

Dieß nun erscheint zuerst als die Oberaufsicht über jede vormundschaftliche Thätigkeit, die auf dem Princip beruht, daß der Mündel nicht im Stande ist, sich selbst vollständig zu vertreten und die wir mit einem Worte als das Princip der Obervormundschaft bezeichnen. Dann aber erscheint derselbe in den einzelnen positiven Thätigkeiten der Verwaltung, die wir die Vormundschafts-Verwaltung nennen. Die erstere gilt für alle Arten der Vormundschaft gleichmäßig, die letztere ist nach denselben sehr verschieden. Die Oberaufsicht der Obervormundschaft nun geht demgemäß eben dahin, zu sorgen, daß in jeder Art der Vormundschaft gerade das, durch die spezielle Natur dieser Art Vorgeschriebene auch wirklich geschehe. Das Organ der Ausübung dieser Oberaufsicht oder die obervormundschaftliche Behörde ist dabei fast ausschließlich das Gericht. Seine Grundsätze empfängt das Gericht durch das bestehende Recht. Das bestehende Recht aber hängt gerade bei der Vormundschaft wesentlich von der bestehenden Gesellschaftsordnung ab. Jede Gesellschaftsordnung hat daher ihre Vormundschaft und ihr Vormundschaftsrecht, und auch das gegenwärtige Recht kann nur als natürliches Entwicklungsstadium dieser Geschichte erkannt werden. Wir werden

es versuchen, diese großen historischen Grundformen der Vormundschaft im Folgenden zu charakterisiren, wesentlich um damit die Möglichkeit einer richtigen Beurtheilung des Charakters und der Rechtsbildung des heutigen europäischen Vormundschaftswesen anzubahnen.

Diejenigen Punkte nun, worauf diese Vergleichung des verschiedenen geltenden Rechts hier zurückgeführt, und an denen als absoluten Grundlagen des Vormundschaftswesens der Charakter jeder einzelnen Gestaltung desselben zurückgeführt werden muß, sind zuerst das Organ der Obervormundschaft, und dann das Verhältniß seiner Thätigkeit zu dem des Individuums in Bestellung, Führung und Beendigung der Vormundschaft.

Es ist uns leider hier ganz unmöglich, genauer auf das Vormundschaftsrecht einzugehen. Die organische und zugleich historische Auffassung desselben bleibt eine der großen Aufgaben der Zukunft. Wir haben einige leitende Gesichtspunkte dafür in unserm oben erwähnten Aufsatz gegeben. Möge derselbe bald bedeutendere Arbeiten zu Nachfolgern haben!

3) Die historischen Grundformen des Vormundschaftwesens und seines öffentlichen Rechts.

a) Das Vormundschaftswesen der Geschlechterordnung und des römischen Rechts.

Das Vormundschaftswesen der Geschlechterordnung aller Zeiten, der römischen Patrizier sowohl als der germanischen Stämme, beruht darauf, daß das Geschlecht die einzige öffentlich rechtliche Persönlichkeit und zugleich der wahre Eigenthümer der Güter seiner Mitglieder ist. Das Geschlecht hat daher auch allein das Recht, die Obervormundschaft auszuüben, wenn der pater familias gestorben ist. Eine wirthschaftliche Unmündigkeit neben der persönlichen gibt es noch nicht, also weder eine curatela noch einen minor; die Mündigkeit tritt mit der Waffenfähigkeit ein. Einer Vormundschaftsordnung bedarf es nicht. Diese entsteht erst im römischen Recht, und zwar im Anschluß an die Geschlechterlosen, die Plebejer.

Diese hatten ursprünglich in ihrer Unterwerfung unter die Geschlechter, ähnlich wie die freigebornen Mannen der germanischen Grundherren, den patrizischen Geschlechterherrn als Vormund: den Patronus. Erst die XII Tab. gaben ihnen das Recht, den Vormund ihrer Kinder testamentarisch einzusetzen. Die Lockerung und Lösung der Abhängigkeit derselben von den Geschlechtern, theils auch der tiefe gegenseitige, namentlich aber auf der Ausbeutung der plebejischen gentiles durch die patrizischen patroni beruhende Haß der ersteren erzeugte dann den Grundsatz, daß da, wo kein testamentarischer Vormund vorhanden war, nunmehr

die Staatsbehörde durch den Prätor einen solchen einzusetzen, und daß die Organe der plebejischen Sonderinteressen, die tribuni plebis, darüber als eine noch unbestimmt gedachte Obervormundschaft zu wachen haben. Das bestimmte die Lex Atilia. Die mit der Auflösung der Geschlechterordnung gegebene Selbständigkeit der Frau machte dann die Ausdehnung der tutela auf diese, der häufige Mangel eines Hauptes der familia die Ausdehnung auf die Abwesenheit und auf den Wahnsinn nothwendig. Da hier aber keine tutela vorhanden war, weil der pupillus fehlte, so entstand die Unterscheidung der wirthschaftlichen Vormundschaft, der curatela, von der persönlichen, der tutela. Die Steigerung des Reichthums und der Verschwendung nebst der Verführung junger aus der tutela entlassener 14jähriger Menschen erzeugte endlich die Nothwendigkeit, im öffentlichen Interesse einen neuen Rechtsbegriff einzuführen. Das war der der wirthschaftlichen Unmündigkeit neben der persönlichen Mündigkeit, nebst Aufstellung einer zweiten wirthschaftlichen Vormundschaft in dem minor annis und der cura minorum durch die lex Plaetoria, an die sich als selbstverständliche Ausdehnung der Begriff des prodigus und die cura prodigi auch über das 25. Jahr hinaus anschloß. Dadurch und durch den allmähligen Untergang der Geschlechter löst sich nun die alte tutela gänzlich auf, die Geschlechtervormundschaft verschwindet, und an ihre Stelle tritt das große römische System der richterlichen Obervormundschaft, das, wenn auch im Einzelnen außerordentlich genau durchdacht, doch im Ganzen ziemlich unverstanden den Darstellungen der Pandekten zum Grunde liegt und durch sie mit all ihren Unklarheiten auf die germanische Zeit übergegangen ist. Läßt man die traditionellen Unterschiede weg, und erfaßt man dieß System seinem Wesen nach, so enthält es folgende Sätze:

1) Die tutela und curatela sind munera publica, das ist Aufgaben der Verwaltung. Der Einzelne hat die Pflicht, diese Aufgabe zu übernehmen, und kann sich nur durch besondere Excusationsgründe davon befreien.

2) Die Obervormundschaft ist das Gericht, das jedoch unter Umständen und nach Ermessen die Verwandten als Familienrath herbeizieht.

3) Das Bestellungsrecht unterscheidet die Selbstbestellung (den tutor testamentarius), die natürliche oder vielmehr geschlechtliche Bestellung (den tutor legitimus) und die administrative (den tutor dativus). Bei dem Minor treten alle drei Fälle ein, bei der Frau nur die beiden letztern; bei dem majorennen absens und furiosus nur der letztere.

4) Die Führung der Vormundschaft ist wesentlich die wirthschaftliche Vermögensverwaltung. Ihr Princip ist die Erhaltung des Capitals, dem der Erwerb eines Vermögens unbedingt untergeordnet

ist. Die Aufgabe des Erwerbs geistiger Güter (Bildung) kommt nicht zur selbständigen Erscheinung.

5) Die **Beendigung** der Vormundschaft enthält die **Haftung** der Vormünder. Aber diese Haftung ist eine **privatrechtliche**; der Mündel muß sich seine Ansprüche selbst geltend machen.

Es ist klar, daß auf diese Weise die alte tutela fast ganz verschwunden und an ihre Stelle ein allgemein gültiges System der Vormundschaft getreten ist, in dem die früher als selbständige Rechtsverhältnisse erscheinenden Curatelen nur noch als untergeordnete Modifikationen des einheitlichen Vormundschaftswesens auftreten. Leider behielt man die alten Ausdrücke ohne historisches Verständniß in der Compilation Tribonians bei, was zu einer endlosen Masse von ganz unnützen und verwirrenden Ansichten Anlaß gegeben hat, so daß die Jurisprudenz darüber das germanische Vormundschaftswesen gar nicht begriff, und das staatsbürgerliche trotz guter Gesetze vielfach unklar machte.

Die bisherigen Bearbeitungen der römischen Vormundschaft begehen den Fehler aller Lehren von den Pandekten, das römische Recht als ein innerlich gleichartiges Ganzes anzusehen. Damit ist jedes Verständniß, namentlich seines Verhältnisses zur gegenwärtigen Vormundschaft so gut als unmöglich. Doch ist hier nicht der Ort, genauer darauf einzugehen. (Vgl. meine oben citirte Abhandlung S. 242—266.)

b) Das Vormundschaftswesen der ständischen Epoche. (Das germanische Vormundschaftsrecht.)

Während das römische Vormundschaftswesen auf dem Begriff der Persönlichkeit und ihren einzelnen Momenten beruht, geht das der ständischen Epoche aus dem Hauptfaktor der ständischen Rechtsbildung, der Grundherrlichkeit und dem Lehnswesen hervor. Die Natur des letztern macht namentlich die kriegerische Leistung des Vasallen gegenüber dem Lehnsherrn zur Bedingung des Rechts auf den Lehnsbesitz. Die Vertretung des Unmündigen enthält daher vor allen Dingen die **Pflicht** zur Leistung dieser Dienste, und die **Annahme** derselben von Seiten des Lehnsherrn. Aus dem erstern Satz entwickelt sich neben der Waffenvormundschaft zugleich die Frage, bis zu welchem **Alter** diese Waffenvertretung nothwendig wird. Die Unterschiede der Waffen- oder persönlichen Mündigkeit und der wirthschaftlichen Volljährigkeit greifen dabei ein, und erzeugen, da das germanische Recht an den Unterschied von Tutel und Curatel nicht denkt, sehr verschiedene Bestimmungen, in denen sich statt der obigen römischen Unterscheidung eine zweite endgültig

festſtellt — die der Zurechnungsfähigkeit, welche der römiſchen pubertas, und die der Volljährigkeit, welche der römiſchen Majorennität entſpricht; jene nur auf perſönliche, dieſe auf wirthſchaftliche Verhältniſſe bezogen, aber dennoch in der Jahresziffer verſchieden, meiſt vom 18. bis zum 24. Jahre. — Aus dem zweiten Punkte entwickelt ſich als ganz ſpezielles Recht dieſer Zeit das Recht des Lehnsherrn, der Tochter und Wittwe einen Mann zu geben, als Organ der Leiſtungen für die Lehnsherrn. — Beide Punkte zugleich, weſentlich auch in Verbindung mit dem Princip der Geſchlechterherrſchaft, nach welchem der König das Haupt aller Ascendenten und jetzt zugleich oberſter Lehnsherr iſt, erzeugen dann die Vorſtellung von einer noch ganz unbeſtimmten Vormundſchaft des Königs, die erſt in der folgenden Epoche zu einer amtlichen wird. Dieſe lehnsrechtliche Vormundſchaft iſt dann wieder verſchieden nach den verſchiedenen Ländern. Die grundherrliche Vormundſchaft hat dagegen den Charakter der alten römiſchen tutela legetima des patronus; nur nimmt ſie gleich anfangs, da der Grundherr ſeine Rechte durch ſein Patrimonialgericht ausübt, die Elemente des römiſchen Vormundſchaftsweſens in ſich auf; und ſo ſtehen beide Syſteme eine Zeit lang neben einander, bis ſeit dem ſechzehnten Jahrhundert mit den perſönlichen Leiſtungen der Vaſallen auch die alte lehnsrechtliche Vormundſchaft verſchwindet, die gerichtliche allenthalben an ihre Stelle tritt, und ſo die neueſte Geſtalt des Vormundſchaftsweſens eingeleitet wird, in der die Sache ſelbſt allerdings viel klarer und einfacher iſt, als die Theorie, welche aus Mangel an hiſtoriſchem Bewußtſein das Verſchiedene vermiſcht und große Unklarheiten erzeugt, bis in unſerem Jahrhundert das Vormundſchaftsweſen ſeine ziemlich definitive Geſtalt annimmt.

Auch hier wäre die Vorausſetzung aller richtigen Behandlung das Verſtändniß der innern Entwicklung des ſtändiſchen Weſens und namentlich ſeines Beſitzrechtes. Der Mangel deſſelben hat, da man aus den verſchiedenſten Angaben ein Gleiches machen wollte und in Deutſchland weder das franzöſiſche noch das engliſche verſtand, große Unklarheit erzeugt, die leider auch auf unſere Zeit fortgewirkt hat. (Vgl. Stein in der angeführten Abhandlung S. 266 ff.)

c) Das Vormundſchaftsweſen der gegenwärtigen ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaftsordnung.

Die ſtaatsbürgerliche Geſellſchaftsordnung hat nun, wie ſie es immer thut, aus den früheren Epochen diejenigen beiden Elemente hervor-

gehoben, welche sie mit ihrem Princip der staatsbürgerlichen Gleichheit vereinigen konnte, und daraus das gegenwärtige System gebildet.

Aus dem römischen Recht hat sie zuerst den Grundsatz der rechtlichen Selbständigkeit der Unmündigen gegenüber dem Vormund, und mithin der bürgerlichen Haftung für die wirthschaftliche Thätigkeit desselben entnommen, dann aber den Grundsatz, daß das Vormundschaftswesen eine Verwaltungsaufgabe (munus publicum) sei und daher ein öffentliches Recht der Besetzung, Führung und Haftung der Vormundschaft enthalte, das sich auf alle Zustände erstrecke, bei denen die Persönlichkeiten der öffentlichen Vertretung bedürfen.

Aus dem ständisch-germanischen Recht entnimmt sie dann die principielle Aufhebung des Unterschiedes von Tutel und Curatel in den allgemeinen Begriff der Vormundschaft, und zweitens den großen Gedanken der Obervormundschaft des Staats, welche die Pflicht enthält, das Vormundschaftswesen im Ganzen durch Gesetze und Verordnungen zu regeln, und in jedem einzelnen Falle über die wirkliche Führung die Oberaufsicht auszuüben.

Die Staatenbildungen, in denen sich jene Gesellschaftsordnung verwirklicht, ihrerseits auf dem Principe der Einheit und Gleichheit aller Rechtsverhältnisse beruhend, erzeugen demgemäß eine, jene großen leitenden Gedanken formulirende Vormundschaftsgesetzgebung, die bereits im vorigen Jahrhundert beginnt, und glücklicher Weise versteht, sich von den Unklarheiten sowohl der rein römischen, als der sogenannten deutsch-privatrechtlichen Theorie fern zu halten. Sie verschmelzen dieselben vielmehr zu einem, im Ganzen sehr wohl geordneten, innerlich einheitlichen System, dessen Charakter im Wesentlichen darauf beruht, daß die im römischen Recht aufgestellten Aufgaben und Pflichten unter thätiger Mitwirkung der, einheitlich und amtlich organisirten obervormundschaftlichen Behörde zur Ausführung gelangen. Aus nahe liegenden Zweckmäßigkeitsgründen ist die letztere das Gericht, obgleich es nicht zu läugnen ist, daß dieß, mag man die Sache nehmen wie man immer will, doch im Grunde ein Widerspruch bleibt.

Dieß ist der Charakter des Vormundschaftswesens unserer Zeit im Allgemeinen. Im Besondern aber hat nun jedes Land wieder sein eigenes Recht, und obwohl uns noch jede Vergleichung fehlt, so ist es doch kein Zweifel, daß der Unterschied wesentlich auf dem Verhältniß beruht, in welchen eben die Thätigkeit der Verwaltung zu der des Vormundes steht; dann auch in dem Maße, in welchem die Vormundschaft von den übrigen Theilen des Pflegschaftswesens geschieden ist.

Man kann in dieser Beziehung drei Hauptsysteme unterscheiden.

Nach dem österreichischen Systeme hat das Gesetz die Formen

der vormundschaftlichen Thätigkeit sehr genau bestimmt, und die Entlastung des Vormundes zum Theil von diesen Formen abhängig gemacht. Das Gericht als obervormundschaftliche Behörde hat jedoch, nächst der Einsetzung des Vormundes, nur die oberaufsehende Gewalt und den Schutz des Mündels gegen den Vormund. Es ist das römische System des Vormundschaftswesens als munus publicum in seiner reinsten Form, und kann als die feste Ordnung der Vormundschaft nach dem sogenannten gemeinen Recht Deutschlands angesehen werden.

Das preußische System dagegen, auch hier seinem Charakter consequent, „betrachtet den Vormund nicht als einen bloßen Verwalter eines fremden Vermögens, sondern als einen Beamten des Staats. Die Obervormundschaft ist demgemäß nicht eine wesentlich oberaufsehende Gewalt, sondern der wahre Vormund, und der Vormundschaftsrichter" (der amtliche Vormund) „kann mit Uebergehung des Vormundes, selbst wider dessen Willen, unmittelbar handeln." Diese vormundschaftliche Gewalt ist das Gericht, und „der gewesene Pflegling muß dem Vormunde und dem Gerichte quittiren." (Rönne, Staatsrecht II. §. 319.)

Das französische System dagegen geht im Gegentheil davon aus, daß die staatliche Obervormundschaft nur dann einschreitet, wenn die Geschlechtervormundschaft nicht ausreicht. Ihre Aufgabe ist es daher, den Familienrath zu berufen (das consilium propinquorum der plebejischen Vormundschaft), eventuell ihn durch „Nachbarn" zu ersetzen; doch hat der juge de paix den Vorsitz. Dieser Conseil de famille hat dann die Berufung und Oberaufsicht des von ihm zu bestellenden Vormundes. Der Vormund legt diesem Rathe Rechnung, und diese Rechnung wird, wieder nach römischem Recht, wie jede andere Privatforderung vor dem Gerichte behandelt.

Das englische System endlich ist noch jetzt eine vollständig unklare Verwirrung der Grundsätze aus dem lehns- und dem staatsbürgerlichen Rechte, bei der das römische Recht allerdings nicht ohne Einfluß gewesen ist.

Alles Speziellere muß nun als Aufgabe der besondern Darstellung des Vormundschaftsrechts angesehen werden.

Es ergibt sich indeß leicht, daß demgemäß das Vormundschaftswesen als spezifischer Theil des Verwaltungsrechts angesehen werden muß, und daß dem bürgerlichen Rechte nur diejenigen rechtlichen Verhältnisse angehören, welche zwischen Vormund und Mündel aus der Befolgung des öffentlichen Vormundschaftsrechts entstehen kann.

Man wird daher sagen, daß die Vormünderordnungen das öffentliche, die bürgerlichen Gesetzbücher das bürgerliche Recht des Vormundschaftswesens enthalten, und daß demgemäß die Scheidung beider Theile, nach der sie theils im bürgerlichen Recht, theils als besonderes

Recht behandelt werden, theils auch im rein römischen Recht als heutiges gemeines Recht erscheinen, in der bisherigen Weise nur geeignet ist, unklare Vorstellungen und Verwirrung zu erwecken.

Doch fordert die weitere Ausführung dieser Gedanken eine eigene, sehr tief einschneidende Behandlung.

Ohne uns auf die Literatur einzulassen, bemerken wir hier nur die Hauptquellen für jene neueste Gestalt des Vormundschaftswesens. In Deutschland ist wohl allenthalben als das sogenannte gemeine Recht das bürgerliche von dem öffentlichen Recht in den Vormundschaftsordnungen geschieden. In Oesterreich ist das bürgerliche Recht im bürgerl. Gesetzbuch (Theil I. 4. Hauptstück) enthalten, das öffentliche Recht oder die Vormundschaftsverwaltung dagegen in dem Gesetz vom 9. August 1854 über das gerichtliche Verfahren über Rechtsangelegenheiten außer Streitsachen, 31. Hauptstück. In Preußen steht das bürgerliche Recht im allgem. Landrecht II. 18. (Rönne, II. §. 319.) In Frankreich hat der Code Civil L. I. T. X. das obige System des Conseil de famille aufgestellt. Eine Einigung über die Geltung des bürgerlichen oder öffentlichen Gesichtspunkts mangelt. In England scheint gar keine zu gelten. Stephen, Commentaries T. 192. III. 338. Stein in der angeführten Abhandlung, S. 282 und 293.

II. Das Verlassenschaftswesen.

Begriff und Rechtsprincip.

Das Verlassenschaftswesen enthält das öffentliche Recht für dasjenige Verhältniß, welches eintritt, wenn durch das Wegfallen der Person in der vermögensrechtlichen Persönlichkeit die letztere an einen oder mehrere andere Berechtigte übergeht. Dieser Uebergang ist ein Proceß, der sich entweder ohne Zuthun der Verwaltung vollzieht, wenn die berechtigten Personen vorhanden sind, oder der das Vermögen so lange ohne persönliche Vertretung läßt, bis die berechtigte Person gefunden, oder ihr Recht anerkannt ist. In diesem Falle hat die Verwaltung im Interesse sowohl der einzelnen Betheiligten als des Verkehrs diese Vertretung zu übernehmen; die Aufgabe derselben ist aber nicht wie bei der Vormundschaft die wirthschaftliche Sorge für das Vermögen, sondern nur die Sicherung der Berechtigten durch die amtliche Vermittlung des Ueberganges an dieselben. Die Gesammtheit der Vorschriften für diese Thätigkeit der Verwaltung bildet das Verlassenschaftswesen.

Das leitende Princip dieses öffentlichen Rechts des Verlassenschaftswesens ist demgemäß das allgemeine alles Verwaltungsrechts. Dasselbe soll nur da und nur so weit eintreten, als die Berechtigten faktisch oder rechtlich nicht im Stande sind, ihre eigenen Interessen durch eigene Thätigkeit geltend zu machen. In diesem Grundsatz liegt die natürliche und allein richtige Gränze für die Thätigkeit der Verwaltung bei Verlassenschaften. Wenn sie dieselbe überschreitet, thut sie zu viel; wenn sie sie nicht inne hält, thut sie zu wenig. Der Werth des geltenden Verlassenschaftsrechts besteht aber, selbst da, wo diese Gränze inne gehalten wird, wesentlich darin, daß die Thätigkeit der Verwaltung oder die Verlassenschaftsverhandlung den Berechtigten so leicht und so billig als möglich zu ihrem Rechte verhelfe.

Das Entstehen einer nach diesen Grundsätzen geordneten Verlassenschaftsordnung muß daher als ein wesentlicher Fortschritt der Verwaltung anerkannt werden. Innerhalb ihrer richtigen Gränzen kann keine öffentliche Verwaltung ihrer entbehren. Allerdings aber fehlt uns auch hier nicht bloß die organische Auffassung ihres Wesens und ihrer Stellung im ganzen System, sondern auch die selbständige systematische Behandlung überhaupt und meist sogar eine eigene Gesetzgebung. Es ist die Verwaltungslehre, die dieß alles von ihrem Standpunkt zu leisten hat.

Im Allgemeinen scheiden sich nun zwei große historische Standpunkte nach den zwei großen Elementen, welche das Verlassenschaftsrecht bilden. Der erste ist der des römischen Rechts, welcher das Verlassenschaftswesen als eine Angelegenheit der einzelnen Betheiligten auffaßt und den Berechtigten überläßt, auf dem Wege der gerichtlichen Klage ihr Recht geltend zu machen. Der zweite ist der der germanischen Verwaltung, welche die Vertretung der Berechtigten amtlich, wenn auch in sehr verschiedenem Grade und in verschiedener Weise, übernimmt, und dabei das Recht des Einen gegen den Andern schützt. Daß das letztere nothwendig wird, wo die Existenz des Eigenthümers rechtlich fraglich ist, ist klar, und das daraus entstehende Recht empfing als Theil des Vormundschaftswesens wohl schon frühe Namen und Recht der Cura absentis, während die privatrechtlichen Grundgesetze der hereditas jacens das Auftheilungsrecht enthielten. So lange nun im Mittelalter wenig Verkehr von Ort zu Ort war, konnte das genügen. Als aber die entstehende Verkehrsbewegung verbunden mit dem verschiedenen localen Erbrecht Erben und Hinterlassenschaft oft weit auseinander brachte, mußte selbst bei vorhandenen Erben zum Theil um der gabella hereditaria willen, die für Fremde zuerst in unserem Jahrhundert aufgehoben ward (für Frankreich wird sie erst durch das Gesetz vom 14. Juli 1819 des Art. 726 des Code Civil aufgehoben), die örtliche Obrigkeit

das Recht des Erben anerkennen und die Erbschaft auch dem anerkannt Berechtigten durch einen eigenen Akt hinausgeben. Daraus entstand die Verlassenschaftsabhandlung des siebzehnten und achtzehnten Jahrhunderts, die sich in einigen Ländern, wie Oesterreich, über jede Verlassenschaft ausbreitete, während sie sich sonst mit der Ausgleichung der Erbrechtsunterschiede allmählig auf diejenigen Punkte zurückzog, in denen eine amtliche Thätigkeit wirklich im Gesammtinteresse nothwendig erscheint. Das Verlassenschaftswesen ist daher jetzt im Princip allenthalben mit Ausnahme Oesterreichs auf seine natürlichen Gränzen zurückgeführt. Aber ihm fehlt noch gänzlich die organische wissenschaftliche Behandlung. Das Folgende kann nur die entscheidenden Punkte für dieselbe als Theil der Verwaltungslehre bezeichnen.

Offenbar enthält die Verlassenschaftsabhandlung als Proceß des Ueberganges einer Hinterlassenschaft an die Berechtigten drei Theile oder Momente. Der erste Theil hat die öffentlich rechtliche Todesfallserklärung zum Inhalt; der zweite Theil die amtliche Uebernahme der Hinterlassenschaft; der dritte Theil die Vertheilung oder die Uebergabe an die Berechtigten. Allerdings nun haben, mit einer Ausnahme, weder Theorie noch Gesetzgebung das Verlassenschaftswesen in diesem Sinne als Ganzes behandelt; dennoch aber haben Praxis und Theorie gleichmäßig dazu gewirkt, für jeden dieser Theile ein öffentliches, meist im Einzelnen sehr genau bestimmtes Recht aufzustellen, bei dem freilich nach der Natur der Sache in den gewöhnlichen Bearbeitungen das privatrechtliche Element überwiegt. Es muß hier genügen, die organische Einheit im Sinne der Verwaltungslehre anzugeben.

Die bedeutendsten Arbeiten über diesen Gegenstand sind in früherer Zeit die Motive zum preußischen allgemeinen Landrecht bei Bornemann, systematische Darstellung des preußischen Civilrechts, Bd. VI., und J. Ungers Schrift: die Verlassenschaftsabhandlung in Oesterreich 1862. Die letztere hat sich aber zu eng begränzt auf den Kampf gegen die österreichische Verlassenschaftsabhandlung und dadurch negativ Bedeutendes geleistet, während ein positives Resultat, die Beantwortung der Frage, was denn die Verlassenschaftsabhandlung nun sein und wie sie wirken solle, unerledigt bleibt. Die überwiegend negative Behandlung läßt den Verfasser auch sowohl das französische als das preußische Recht etwas einseitig beurtheilen. Das historische Entstehen des „gerichtlichen Einsatzes“ muß man auch nicht, wie S. 61 ff. geschieht, bloß auf Verordnungen zurückführen, sondern auf weit allgemeinere Verhältnisse. Leider hat die rein kritische Richtung den Verfasser abgehalten,

das Recht der Ediktalcitation und Todeserklärungen mit aufzunehmen. Solche Mängel sind immer die Folge davon, wenn man in der Kritik die höchste Leistung der Wissenschaft zu sehen glaubt. Weit objektiver und daher auch das ganze Recht der Verlassenschaft viel klarer darstellend ist die gründliche Arbeit von Ph. v. Harrassowsky, Grundzüge der Verlassenschaftsabhandlung nach österreichischem, im Vergleiche mit gemeinem, preußischem und französischem Recht. 1862.

Eine selbständige Gesetzgebung über das Verlassenschaftswesen als Ganzes besteht nur in Oesterreich in dem Gesetze über das gerichtliche Verfahren außer Streitsachen vom 9. August 1854, Hauptstück II. In den übrigen Staaten sind die betreffenden Bestimmungen sehr zersplittert, und daher eine Darstellung sehr schwer. Unger hat auch in seinen sonst so reichen Citaten die gesetzlichen Bestimmungen über die Todesfallserklärungen leider nicht aufgenommen. Warum hat der sonst so umsichtige Harrassowsky nicht das positive Recht der Ediktalcitationen spezieller nach den bestehenden Gesetzen behandelt?

1) Die Todesfallsaufnahme und Verschollenheitserklärung.

Der Tod ist in seinen rechtlichen Folgen ein Ereigniß, dessen objektive Gewißheit in jedem einzelnen Falle eine wichtige Bedingung des ungestörten Verkehres der Lebenden ist. Das römische Recht nun hat die Herstellung dieser Gewißheit als Sache jedes Einzelnen aufgefaßt; im römischen Recht ist der Tod in keiner Beziehung eine öffentliche Thatsache. Theils der Zusammenhang, in welchem in der germanischen Welt jeder Einzelne mit seinem ständischen Körper steht, theils die Entwicklung der Sanitätspolizei haben dagegen im germanischen Europa die öffentlich rechtliche Constatirung des Todes erzeugt, und die Verlassenschaftsbehandlung, für welche sie die erste Voraussetzung ist, haben sie formell sehr genau bestimmt, so daß über den öffentlichen Werth derselben kaum ein Zweifel obwaltet. Grundsatz ist dabei, daß diese Todesfallserklärung in dem Grade umständlicher formulirt wird, in welchem die Verwaltung sich mit der Verlassenschaft mehr beschäftigt.

Diese amtliche Anerkennung des Todes erscheint nun in zwei Formen.

Die erste ist die Todesfallsaufnahme, welche den Tod einer gegenwärtigen Person gerichtlich constatirt. Sie ist, gegenüber dem römischen Recht, als öffentliche Pflicht der dazu bestellten amtlichen Organe anerkannt, ihre Formen sind vorgeschrieben, und ihr Recht ist Anerkennung der durch sie bewiesenen Thatsache. Sie bezeichnet demgemäß den Moment in dem Verlassenschaftswesen, wo die amtliche Thätigkeit der Verlassenschaftsabhandlung zu beginnen hat.

Die zweite ist die amtliche (gerichtliche) **Todes- oder Verschollenheitserklärung.** Sie enthält, gegenüber dem römischen Recht, die von der Verwaltung (Rechtspflege) statt von dem processualen Beweise den Einzelnen ausgehende, und daher als ein Verwaltungsakt mit bestimmten öffentlich rechtlichen Formen ausgestattete Aufhebung aller Rechtswirkung des Lebens der betreffenden Person. Jene Formen, an dem Zeitungswesen ausgebildet, und mehr durch die Natur der Sache als durch eigene Gesetze bestimmt, beruhen auf der **Ediktalladung** oder **Ediktalcitation**, der die gerichtliche Verschollenheitserklärung folgt. Grundsatz ist, daß dem Verschollenen seine Rechte im Falle seines Wiedererscheinens gewahrt werden. Jedoch funktionirt das Gericht bei jener als Organ der inneren Verwaltung, speziell des Pflegschaftswesens, bei diesem als Organ der Rechtspflege.

Während die Todesfallsaufnahme schon im vorigen Jahrhundert sehr genau bestimmt ward, ist das Recht der Verschollenheitserklärung weder gesetzlich noch theoretisch gut behandelt. Das **preußische** allgemeine Landrecht II. T. 11. §. 469 enthält die ersten genauen Vorschriften über die Todesfallsaufnahme; das **österreichische** bürgerl. Gesetzbuch folgte T. I. 24 und T. 4. 277. Der **Code Civil** ausführlich im L. 1. T. IV. art. 4: Des actes de décès, dazu Art. 720 ff. Das **österreichische** Gesetz vom 9. August 1854 §. 34 ff. schrieb dann das Verfahren genauer vor, mit der speziellen Beziehung auf das Erbrecht, während in Preußen und Frankreich theils der criminalrechtliche, theils der sanitäre Gesichtspunkt vorwaltet. Ueber das österreichische Verfahren **Unger** a. a. O. S. 115. Da es kein gemeines Recht dafür gibt, gibt es auch keine deutsche Literatur. Auch **Harrassowsky** hat nur die Todesfallsaufnahme nach österreichischem, und daneben sehr kurz die nach preußischem und französischem Recht behandelt S. 8—14. Recht und Ordnung der **Verschollenheitserklärung** haben sich meist in die bürgerlichen Gesetzbücher verirrt. Oesterreichisches **bürgerliches Gesetzbuch** §. 112 mit spezieller Beziehung auf die Ehe; Code Civil art. 115 und 143 das gesammte Recht des absens. Fehlt bei **Unger** und **Harrassowsky.**

2) Die Verlassenschaftspflege.

Die Verlassenschaftspflege enthält nun die Gesammtheit der Aufgaben der Verwaltung in Beziehung auf das, vermöge der Todesfallsaufnahme oder Verschollenheitserklärung zu einer **Verlassenschaft erklärte Vermögen.** Es ist klar, daß, so lange bei Abwesenden

die Verschollenheitserklärung nicht eingetreten ist, die Verlassenschaftspflege nur als Vormundschaft für Abwesende erscheint. Die Aufgabe der Verlassenschaftspflege ist aber eine von der Verlassenschaftstheilung wesentlich verschiedene.

Dieselbe ist eine zweifache. Zuerst ist sie die Vormundschaftspflege über die Verlassenschaft, so lange bis die Verlassenschaftstheilung eintritt. Zweitens enthält sie diejenigen Anordnungen, welche die Bedingungen für die Sicherung der Rechte aller Betheiligten gegen einander und gegen Dritte herzustellen hat. Offenbar ist die natürliche Gränze dieses Rechts der Verwaltung in demjenigen gegeben, wodurch an die Stelle des Verstorbenen die durch die Erbeserklärung berechtigte, also in die Haftungen des Verstorbenen eintretende Person aufgestellt ist. Keine Verlassenschaftspflege soll weiter gehen, als bis zu diesem Augenblick; und es ergibt sich daraus der Satz, daß jede Verlassenschaftspflege nur subsidiär stattfinden soll. Die einfachen Grundsätze dafür sind unzweifelhaft die des französischen Rechts, nach welchem bei den gesetzlichen Erben überhaupt keine Verlassenschaftspflege eintritt, während die Fälle dieses Eintretens genau bestimmt sind. Das Verfahren dabei ist gleichfalls geordnet und zerfällt in den Akt der Versiegelung, den Akt der Entsiegelung, und den Akt der Inventarisirung, weil der gesetzliche Erbe mit dem Erbrecht zugleich den Besitz der Verlassenschaft empfängt. Wo dagegen dieser Besitz erst erworben werden muß, tritt eine Zwischenzeit ein, in welcher das Gericht als Organ der Verwaltung Besitzer ist; und dasjenige, was es in dieser Zwischenzeit zu thun hat, bildet den Inhalt der eigentlichen Verlassenschaftspflege.

Diese nun ist eine zweifache; eine wirthschaftliche und eine rechtliche.

Wirthschaftlich hat das Amt (Gericht), während es den Besitz der Erbschaft hat, dieselbe nach den allgemeinen Regeln der Vormundschaft zu verwalten.

Rechtlich hat das Amt diejenigen Maßregeln vorzunehmen, durch welche die Ansprüche aller Berechtigten auf den ihnen zukommenden Erwerb gesichert werden. Diese bestehen in den drei Akten der amtlichen Versiegelung, der Entsiegelung und der Inventarisirung. Die wirkliche Uebergabe an die Berechtigten kann natürlich erst auf Grund eines, diese Berechtigung anerkennenden gerichtlichen Urtheiles erfolgen und gehört dem Folgenden. Die Bedingung, unter der jene drei Akte vorzunehmen sind, wird stets entweder das Gesuch der Erben, das Recht des Staats, die Gefahr der Entwendung, oder das nachgewiesene Recht Dritter sein. Wo dieß nicht eintritt, wird bis zur Einweisung die Verlassenschaft wie jedes andere vormundschaftliche Vermögen verwaltet.

Die Literatur erscheint hier nur als Commentar zu den betreffenden Stellen des Gesetzes, und eben deßhalb meist ohne klare Unterscheidung der Verlassenschaftspflege und der Erbschaftstheilung und Einweisung. Rönne (Staatsrecht II. §. 320) scheidet das viel besser wie Unger — „diese Verfügungen haben die Natur eines Arrestschlages" — preußische allgemeine Gerichtsordnung I. 3. 29. 30. Das ganze österreichische Verfahren ist freilich überhaupt auf der grundsätzlichen, möglichst ausgedehnten Einengung des Gerichtes berechnet, die Unger mit vernichtender Kritik bezeichnet hat; und wenn Harrassowsky gegen ihn in Beziehung auf die materielle Seite der Sache gewiß Recht hat, so glauben wir, daß im öffentlichen Interesse das bisherige Verfahren kein haltbares sein kann.

3) Die Erbschaftseinweisung und Erbschaftstheilung.

Die Erbschaftseinweisung (Einantwortung) und Erbschaftstheilung bezeichnen nun denjenigen Akt, durch welchen da, wo das Amt den Besitz der Verlassenschaft hat übernehmen müssen, dieser Besitz den als berechtigt Erklärten ausgeliefert wird. Es ist grundsätzlich falsch, daß bei gesetzlichen Erben das Gericht überhaupt in diesen Besitz gelange, oder daß auch für diese eine amtliche Erbeseinweisung erfolgen müsse. Es ist aber unthunlich, dieß da zu vermeiden, wo das Erbrecht — nicht das Recht auf Vermächtnisse — selbst streitig ist. Der daraus folgende an sich einfache Grundsatz, daß im letzteren Falle das Amt die Betheiligten selbst, ohne sein Zuthun, sich ein gerichtliches Urtheil erwirken lasse, um auf Grundlage dieses Urtheils Einweisung und Theilung vorzunehmen, soll im Interesse des wirthschaftlichen Lebens dahin geändert werden, daß durch Intervention des Erbschaftsamts diese rechtlichen Fragen durch ein kurzes Vergleichsverfahren erledigt werden. Dieß Vergleichsverfahren hat nur auf die Erben Bezug; alle andern Berechtigten sind auf diese anzuweisen; es ist gänzlich falsch, Erledigung dritter Berechtigungen als Bedingung für die Erbschaftseinweisung aufzustellen, und dem Erben „nur den reinen Nachlaß einantworten zu wollen." Dagegen ist es richtig, daß, wenn bei Erbtheilungen Abschätzungen, Verkäufe u. s. w. zum Zweck derselben vorgenommen werden müssen, diese vom Gericht als Erbschaftsamt vollzogen werden.

In der Einweisung und Theilung der Erbschaften zeigen sich die drei Systeme des geltenden Rechtes für das gesammte Verlassenschaftswesen am deutlichsten; das französische, das die Erbeseinweisung

nur bei nicht gesetzlichen Erben, und bei diesen nur auf Grundlage eines gerichtlichen Verfahrens der Berechtigten als reine Execution des gerichtlichen Urtheils fordert — Koczynski, Versuch einer systematischen Darstellung des französischen Gerichtsverfahrens und Civilproceßordnung — Wackau nennt dieses Verfahren „die Verhandlungsmaxime beim Nachlaßverfahren" — das österreichische, das die Einweisung erst eintreten läßt, wenn das Gericht alle auf die Erbschaft bezüglichen Streitigkeiten erledigt hat (Unger S. 117), selbst bei gesetzlichen Erben, und das preußische, das nach dem allgemeinen Landrecht I. 17. 82. und der allgemeinen Gerichtsordnung I. T. 46. den Grundsatz eines summarischen Vergleichsverfahrens an die Stelle der französischen Erbprocesse setzt, unter unmittelbarem Uebergange bei nicht streitigen Fällen. Es ist kaum zweifelhaft, daß das preußische das bei weitem vorzüglichere ist. Die Zusammenstellung der drei Grundformen ist sehr gut bei Harrassowsky a. a. O. S. 49—55; die Charakteristik des österreichischen Verfahrens S. 68, sowie die ganze Vergleichung ist klar und treffend; doch möchten wir das österreichische Princip um so weniger ganz vertheidigen, als es selbst nach Harassowsky kein einfaches ist, und dadurch offenbar die Behörden viel zu viel da in Anspruch nimmt, wo die Selbstthätigkeit des Einzelnen ausreichen könnte und sollte. Weßhalb Unger übrigens S. 30 principiell gegen das „Legitimationsverfahren" des preußischen norddeutschen allgemeinen Landrechts 1. 9. 482 auftritt, ist trotz Kochs Bemerkungen denn doch nicht recht abzusehen, wogegen wir allerdings die strenge Beschränkung desselben auf Fälle „mit besonderem Grund" nach Koch für vollkommen richtig halten. Unger S. 32. Uebrigens ist neuerdings ein Gesetzentwurf für das Verlassenschaftswesen publicirt, der in hohem Grade beachtenswerth ist. Wir unsererseits vermissen darin jedoch eine definitive Organisation des Verschollenheits- und Ediktalcitationswesens, die namentlich für Oesterreich von sehr hohem Werthe gewesen wäre.

III. Die Massenverwaltung. (Concurswesen.)

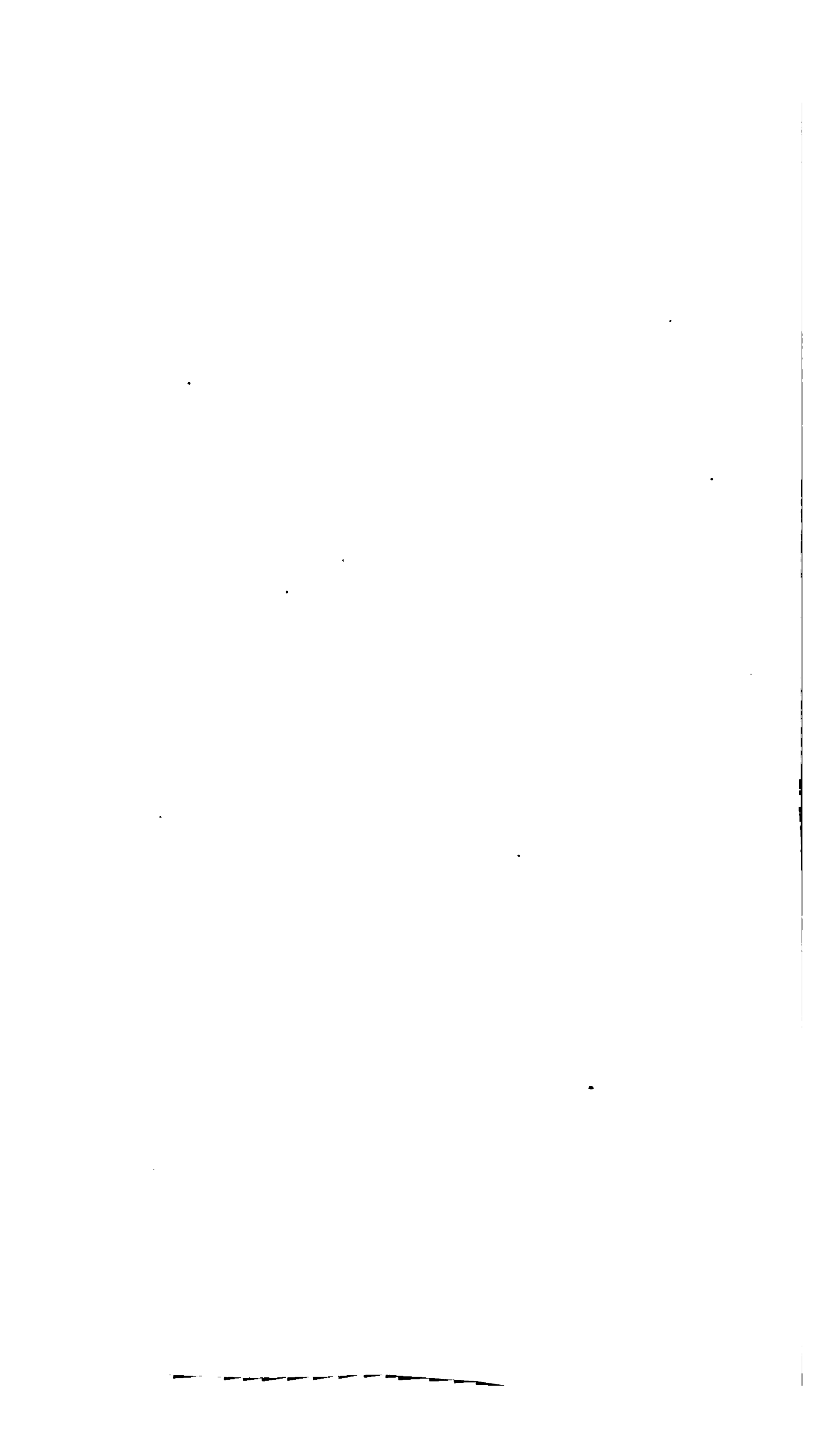
Wir glauben hier das Concurswesen nur im Allgemeinen als letzten Theil des Pflegschaftswesens anfügen zu müssen, da es einer selbständigen Darstellung ohnehin bedarf, zugleich aber ein zweites wesentliches Element enthält, wodurch es eben so sehr der Volkswirthschaftspflege, speciell dem Handels- und Creditrecht angehört. Die beiden großen Bestandtheile alles Concurswesen sind nämlich folgende.

Das Concurswesen ist zuerst ein Theil des reinen Pflegschaftswesens, insofern bei ihm der wirthschaftliche Tod der Persönlichkeit

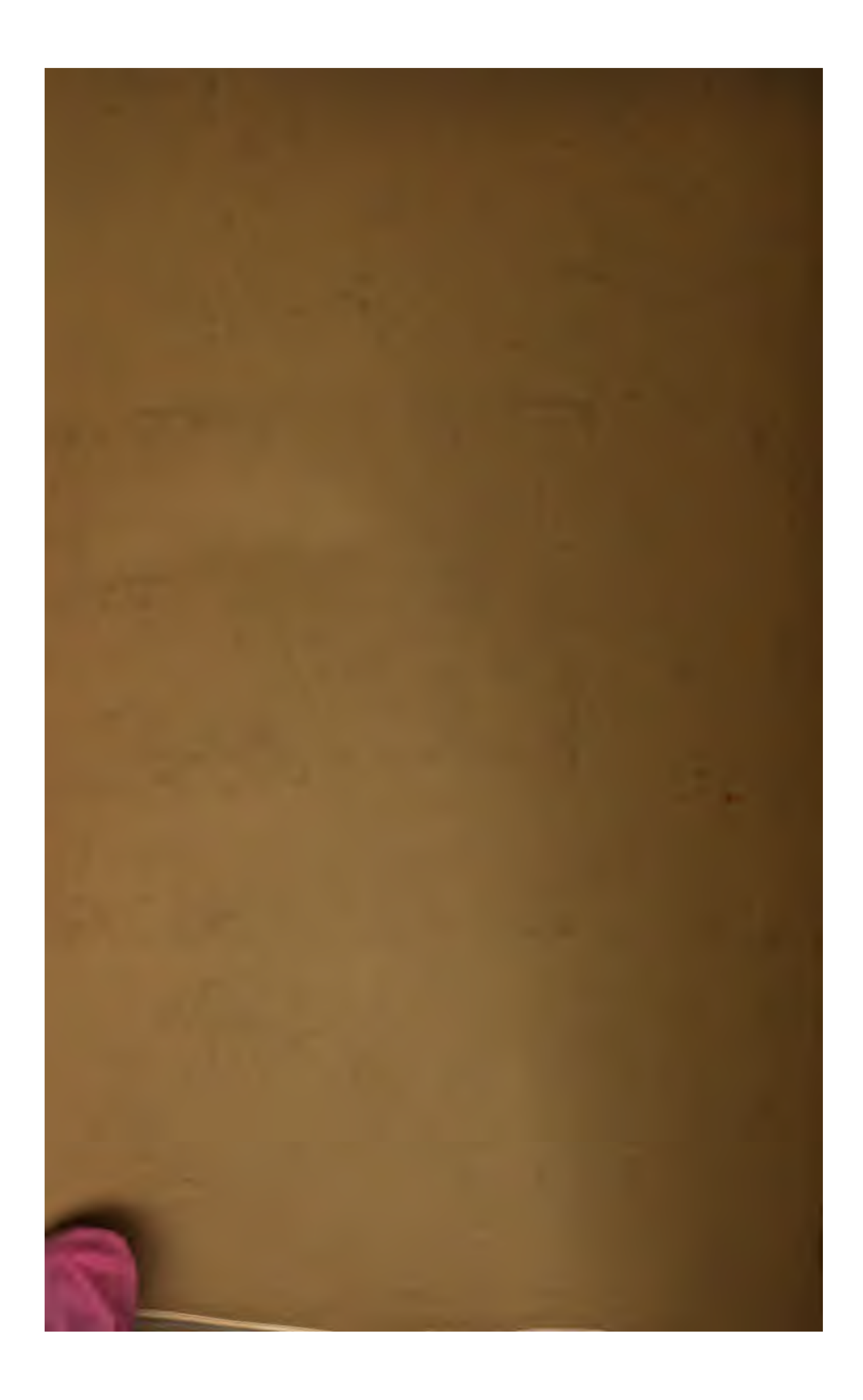
zum Grunde liegt, wie beim Verlassenschaftswesen der persönliche Tod. Als Theil des Pflegschaftswesens tritt mit dem Concurs sofort die Pflegschaft ein, deren Aufgaben aber eben nur die gänzliche Auflösung der Wirthschaft durch die Theilung des Vermögens ist. Das Princip dieser Thätigkeit ist ein doppeltes: Sicherung aller Berechtigungen und Vertheilung des Vorhandenen. Es ist kein Zweifel, daß die erste Bedingung einer zugleich gerechten, billigen und schnellen Erfüllung dieser Aufgabe durch das organische Zusammenwirken des Amts (Gerichts) als Vertreter der Gesammtheit und eines Ausschusses der Gläubiger als Vertreter der Einzelinteressen ist. Ein langsames, theures und kostspieliges Concurswesen ist ein großes volkswirthschaftliches Unglück für jedes Land.

Die Aufgabe des wirthschaftlichen Concurswesens besteht demgemäß wie bei der Verlassenschaft zuerst in der Besitzübertragung der Masse an die Verwaltung mit vormundschaftlicher Thätigkeit, und dann in der Ueberlieferung an die gerichtlich als berechtigt anerkannten Personen. Die Concursordnungen enthalten dabei eben nur die öffentlichen rechtlichen Bestimmungen für das Verfahren in Uebernahme, Streit und Vertheilung. Für das Massenvormundschaftsrecht gilt dagegen der Grundsatz, der für alle Fälle maßgebend ist, daß die wirthschaftlichen Bedingungen des Erwerbes und selbst der Erhaltung des Vermögens denen der leichten und klaren Theilung untergeordnet sein müssen; weßhalb der Verkauf meistens die Hauptaufgabe ist, da nur der Werth und nicht die Sache für die volle Theilbarkeit empfänglich erscheint.

Das Concurswesen ist zweitens ein Theil des Creditrechts. Auf dem Grundgedanken, daß die Zahlungsfähigkeit des Einen die Bedingung der Zahlungsfähigkeit des Andern wird, geht der weitere Gedanke hervor, daß die Benützung des Credits bei bewußter Zahlungsunfähigkeit eine wissentliche Gefährdung des allgemeinen wirthschaftlichen Lebens wird; und das erzeugt wieder den Grundsatz einer Bestrafung für den selbstverschuldeten Bankerott. Diese Bestrafung erscheint zuerst in der rohen Form der Personalhaft, die indeß allmählig die Strafe des betrügerischen, und endlich die des bloß selbstverschuldeten Bankerottes als die allein richtigen Formen des Creditstrafrechtes erzeugt, an die sich selbst bei nichtverschuldetem Bankerott die Unfähigkeit zur Theilnahme an der Verwaltung öffentlicher Vermögen im weitesten Sinne anreiht — Grundsätze, mit denen das Pflegschaftswesen schon in die Volkswirthschaftpflege und ihre Rechtsordnungen hinüber reicht.









DEC 8
DUE OCT 19 1927

